LE

GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

EN ANGLETERRE

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des requêtes
au Conseil d'État

Gaston JÈZE
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille

OUVRAGES PARUS :

TODD (A.). — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduit sur l'édition anglaise de M. Spencer Walpole. Avec une préface de Casimir-Périer, 1900, 2 volumes in-18, brochés. . . . . 12 fr. »»
Reliés, reliure de la bibliothèque . . . . 13 fr. »»

WILSON (W.). — Le Gouvernement congressionnel avec une préface de M. H. Wallon, sénateur, membre de l'Institut, 1900, 1 volume in-18 broché . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque. . . . . 5 fr. 50

LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire allemand** avec une préface de M. F. Larnaude, professeur de droit public général à la Faculté de droit de Paris. Edition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur. Tome premier. *Formation de l'Empire allemand ; l'Empire et les Etats particuliers ; l'Empereur ; le Bundesrath ; le Reichstag.* Traduction de M. C. Gandilhon, licencié ès lettres, 1900, 1 volume in-8.

Cet ouvrage, qui formera 5 volumes, est en souscription au prix de 50 fr. broché ou 55 fr. relié, payable par 10 ou 11 fr. à la livraison de chaque volume broché ou relié.

(Le prix sera porté à 60 francs broché ou 65 francs relié (reliure de la bibliothèque) aussitôt l'ouvrage paru complètement).

BRYCE (J.). — La République américaine, avec une préface de M. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de Paris. Tome premier. Traduction de M. Müller, sous-préfet à Vervins, 1900, 1 vol. in-8.

Cet ouvrage, qui formera 4 volumes, est en souscription au prix de 40 fr. broché ou 44 fr. relié, payable par 10 ou 11 fr. à la livraison de chaque volume broché ou relié.

(Le prix sera porté à 50 francs broche ou 54 francs relié (reliure de la bibliothèque) aussitôt l'ouvrage paru complètement).

SOUS PRESSE :

LABAND (P.). — Le Droit public de l'Empire allemand, tome deuxième, 1 vol. in-8.

BRYCE (J.). — La République américaine, tome deuxième, 1 vol. in-8.

EN PRÉPARATION :

BRYCE (J.). — La République américaine, tomes III et IV.

LABAND (P.). — Le Droit public de l'Empire allemand, tomes III, IV et V.

DICEY. — Introduction à l'Etude du droit constitutionnel, 1 vol. in-8. Traduction de M. Batut.

BIBLIOTHEQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

MAX BOUCARD
Maitre des requêtes
au Conseil d'Etat

GASTON JÈZE
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille

LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE EN ANGLETERRE

PAR

A. TODD

II

Traduit sur l'édition anglaise de
M. SPENCER WALPOLE

Avec une préface
DE

CASIMIR-PÉRIER

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, 16

1900

TABLE DES CHAPITRES

DU DEUXIÈME VOLUME

QUATRIÈME PARTIE

L'EXÉCUTIF ET LE PARLEMENT

CINQUIÈME PARTIE

LE PARLEMENT

LE

GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE
EN ANGLETERRE

QUATRIÈME PARTIE
L'EXÉCUTIF ET LE PARLEMENT

CHAPITRE PREMIER

LES FONCTIONS DU CABINET

Le Cabinet est inconnu à la loi.

Le Cabinet (de même que l'office de Premier Ministre), est un rouage inconnu de la loi et n'a été jusqu'ici reconnu par aucun Act du Parlement (1), c'est-à-dire qu'il n'a pas le caractère de corps constitué ; ses décisions, comme tel,

(1) Hallam, *Const. Hist.* v. 3, p. 253 ; Macaulay, *Hist. of Eng.* v. 1, p. 211 ; voir les observations de C. J. Fox et de M. Addington dans *Parl. Déb.* v. 1, pp. 508-514 ; *Hans. D.* v. 196, pp. 1177, 1193.

n'ont pas d'autorité ; il est simplement une assemblée de ministres discutant sur les affaires importantes (1). Néanmoins, il est maintenant reconnu universellement comme une partie essentielle de l'organisation politique de l'Angleterre. Il est, selon l'expression de Lord Campbell, « dans le fonctionnement pratique de la Constitution, un corps distinct, défini, qui, au-dessous du souverain, est investi du gouvernement exécutif du pays », et « sans lequel la monarchie ne pourrait maintenant subsister » (2).

Lord Macaulay, dont l'expérience personnelle comme politicien et homme d'Etat donne à ses paroles une autorité particulière, décrit de la manière suivante les principaux caractères du Cabinet : « Le ministère est, en fait, un comité des chefs des deux Chambres. Mais cette définition est inexacte et propre à induire en erreur. Considérer les ministres de Sa Majesté comme un simple comité du Parlement, c'est négliger le fait important qu'ils représentent aussi le pouvoir exécutif de la Couronne et de la nation (3). Le Cabinet est nommé par la Couronne, mais il est composé exclusivement d'hommes d'Etat dont les opinions, sur les questions importantes du moment, sont, pour la plus grande partie, en harmonie avec celles de la majorité de la Chambre des Communes.

« Entre les membres de ce comité sont répartis les grands départements de l'administration. Chaque ministre dirige les affaires ordinaires de son propre office

(1) Lettres de Sir G. C. Lewis, p. 429.
(2) Campbell, *Lives of the Chief Justices*, v. 3, pp. 187, 188.
(3) Voir *Hans. D.* v. 215, p. 232.

sans en référer à ses collègues. Mais les affaires les plus importantes de chaque ministère, et spécialement celles qui, probablement, seront discutées au Parlement, sont examinées par le ministère tout entier » ou plutôt, faut-il dire, par cette section du ministère connue sous le nom de Cabinet.

« Au Parlement, les ministres sont tenus d'agir comme un seul homme pour toutes les questions relatives au gouvernement exécutif. Si l'un d'eux se sépare des autres sur une question trop importante pour qu'un compromis soit possible, son devoir est de se retirer.

« Tant que les ministres conservent la confiance de la majorité parlementaire, cette majorité les soutient contre l'opposition et rejette toute motion qui les blâme ou de nature à les mettre dans l'embarras. S'ils perdent sa confiance, si la majorité parlementaire est mécontente de la manière dont le patronage est réparti, de l'usage qui est fait de la prérogative de grâce, de la direction des affaires extérieures, ou de la conduite d'une guerre, le remède est simple. Il n'est pas nécessaire que les Communes prennent elles-mêmes en mains la direction de l'administration, qu'elles requièrent la Couronne de nommer tel individu évêque et tel autre juge, de pardonner à un criminel et d'en laisser exécuter un autre, de négocier un traité sur une base spéciale, ou d'envoyer une expédition sur un point quelconque. Elles n'ont qu'à déclarer que le ministère actuel a perdu leur confiance et à en réclamer un autre auquel elles puissent l'accorder.

« C'est au moyen de ministères ainsi constitués et ainsi renouvelés, que le gouvernement anglais a long-

temps été conduit en conformité générale avec l'esprit plein de sagesse de la Chambre des Communes Et cependant, le gouvernement a été exempt, chose remarquable, des vices qui caractérisent les gouvernements administrés par des assemblées nombreuses, tumultueuses et divisées par les partis.

« Un petit nombre d'hommes distingués, ayant les mêmes opinions générales, sont les conseillers confidentiels à la fois du roi et des Etats du Royaume. Dans le Cabinet, ils parlent avec l'autorité d'hommes tenus en haute estime par les représentants du peuple. Au Parlement, ils parlent avec l'autorité d'hommes habitués aux grandes affaires et connaissant tous les secrets de l'Etat. De cette manière, le Cabinet a quelque chose du caractère populaire d'un corps représentatif, et ce corps représentatif a quelque chose de la gravité d'un Cabinet (1) ».

Ces lignes éloquentes présentent un admirable résumé de la position actuelle du Cabinet dans la Constitution britannique. Elles synthétisent une quantité de points qui devront nécessairement être examinés avec soin dans les autres parties de cet ouvrage. Cependant, il doit, dès maintenant, être bien entendu que si toutes les questions importantes qui, de temps à autre, peuvent occuper l'attention du Gouvernement, et tous les plans d'action, qui doivent être exécutés par des actes de

(1) Macaulay, *Hist. of Eng.* v. 4. pp. 435, 436 ; et voir Grey, dans *Parl. Govt.*, nouvelle édit., p. 23.

législation ou d'administration, sont d'abord proposés, examinés et acceptés par le Cabinet, néanmoins celui-ci n'est qu'un simple corps délibératif. Quels que soient les pouvoirs qui appartiennent à ses membres individuellement, en vertu de leurs fonctions respectives dans l'Etat, le Cabinet n'a pas d'autorité pour agir collectivement, si ce n'est par l'intermédiaire du Conseil privé, dont il doit toujours être considéré comme un comité (1).

Corps délibératif

Et non seulement l'existence du Cabinet, comme corps de gouvernement, est inconnue à la loi, mais les noms mêmes des personnes qui le composent, à un moment quelconque, ne sont jamais officiellement communiqués au public. Le *London Gazette* annonce qu'il a plu à la Reine de nommer certains conseillers privés à certaines hautes fonctions de l'Etat ; mais le fait de leur nomination à des sièges au Cabinet n'est pas formellement publié.

Ses membres sont également inconnus à la loi

Jusqu'à ce que le principe de la responsabilité ministérielle collective ait été pleinement établi, cette circonstance a amené de fréquents obstacles à l'exercice des pouvoirs de contrôle du Parlement. Il n'existait pas de moyen pour savoir sur qui, au juste, devait retomber la responsabilité d'une mesure anticipée : le Parlement n'avait d'autre alternative que d'en attribuer la responsabilité à certains personnages tenant un rang officiel très élevé, ou de s'adresser à la Couronne pour savoir par qui la mesure avait été conseillée (2). Ce ne fut pas

(1) Voir le Rap. du Com. des Lords sur la Juridiction d'Appel, *Pap. Com.* 1872, v. 7, p. 193.
(2) Voir *Com. Jour.* v. 9, p. 702 ; v. 10, pp. 298, 300.

avant 1800 que des listes régulières de ministres commencèrent à être insérées dans l'*Annual Register* Ainsi, au milieu du XVIIIe siècle, Lord Mansfield, alors *Chief Justice* à la Cour du Banc du Roi, eut un siège au Cabinet pendant plus d'un ministère, et le fait ne fut connu avec certitude du Parlement et du pays que plusieurs années après (1). Mais il serait impossible que, de nos jours, pareil fait se reproduisit, à cause de la publicité attachée à tous les changements ministériels et de la pleine reconnaissance du principe de la responsabilité ministérielle collective pour chaque acte de gouvernement.

Réunions du Cabinet

Le Cabinet se réunit ordinairement une fois par semaine, à l'effet de délibérer sur les affaires de l'Etat ; mais, si les circonstances l'exigent, il peut se réunir plus fréquemment. Le Gouvernement n'est pas tenu d'avoir des réunions de Cabinet à des époques fixes, mais seulement quand le service public les rend nécessaires. Chaque ministre peut provoquer une réunion du Cabinet, quand il le juge convenable, et pour des affaires quelconques, qu'elles soient ou non relatives à son propre département Mais au lieu d'envoyer directement un message ordonnant la réunion du Cabinet, l'usage veut qu'il en réfère au Premier Ministre, qui, alors, ordonne naturellement que les convocations soient adressées aux « serviteurs confidentiels de Sa Majesté (2) ».

Pendant les sessions du Parlement, le Cabinet a pour

(1) *Parl. Deb.* v. 6, p. 303.
(2) H. Reeve dans *Ency. Brit.* 9e éd. v. 4, p. 620.

coutume de se réunir tous les samedis, afin de discuter sur la marche de la législation et sur les affaires courantes de la semaine ; mais, si le service public l'exige, il se réunit aussi à d'autres jours (1). Pendant la prorogation du Parlement, il est d'usage de cesser les réunions du Cabinet jusqu'en octobre, ou plus tard, si c'est nécessaire ; on permet ainsi aux ministres d'aller en villégiature recouvrer des forces, après les travaux de la session (2).

Les réunions du Cabinet ont lieu ordinairement au ministère des Affaires Etrangères, mais cela simplement pour la plus grande commodité. Elles peuvent avoir également lieu au domicile particulier du Premier (3) ou en quelque lieu que les ministres puissent être assemblés.

Relations du Premier ministre avec le Cabinet

Comme il n'y a pas de *quorum* (4) fixé, il n'est pas indispensable qu'un nombre de membres déterminé soit présent pour constituer légalement le Conseil de cabinet. L'absence forcée du premier ministre lui-même n'est pas un obstacle, pourvu toutefois qu'il autorise le Cabinet à délibérer sans lui (5).

« Conseil intérieur » dans le Cabinet

Dans chaque Cabinet, il existe quelques membres qui tiennent entre eux un conseil intime ; sur tous les points importants, ils déterminent quelle sera la politique du gouver-

(1) Lord Aberdeen, dans le Rapport du Com. de Sébastopol, *Com. Pap.* 1854-5, v. 9, pt. 3, p. 294 ; et voir pt. 2, p. 210.
(2) *Ib.*, pt. 2, p. 209 ; voir *Welling. Desp.* 3e sér. v. 2, p. 545.
(3) *Mémoires* de Peel, v. 2, p. 140 ; *Corresp. Will. IV. with Earl Grey*, v. 1, p. 74 ; v. 2, p. 226 ; *Ed. Rev.* v. 133, p. 335.
(4) *Com. Pap.* 1854-5, v. 9, pt. 2, p. 209.
(5) *Corresp. Will. IV. with Earl Grey*, v. 1, p. 352 ; *Hans. D.* v. 186, pp. 1590-1598.

nement avant de la proposer à leurs collègues (1). En fait, les affaires sont ordinairement pesées et examinées en première instance par un petit nombre de membres. Certains ministres, principalement ceux qui sont à la tête de départements chargés, ne sont pas consultés tout d'abord sur les mesures qui doivent être proposées ensuite au Cabinet. Quand la question est suffisamment étudiée, une réunion plénière du Cabinet est convoquée pour prendre une solution définitive (2).

Devoir du Premier Ministre dans les circonstances imprévues

En toute circonstance imprévue exigeant une action immédiate, le Premier assumerait, sans scrupules, la responsabilité d'exercer l'autorité suprême appartenant à ses fonctions ; il recourrait seulement aux conseils et à l'assistance de ceux de ses collègues qui se trouveraient à sa portée.

Les questions qui, en des occasions particulières, seront discutées en Conseil, sont rarement connues à l'avance. En général, les ministres sont au courant des matières qui seront portées à l'examen du gouvernement ; mais il n'est pas coutume d'annoncer l'objet de la convocation du Cabinet.

Ce dernier existe et agit simplement par convention tacite sans qu'une seule ligne de loi écrite ou de Constitution détermine ses relations envers le souverain, le Parlement ou la nation, ou les relations de ses membres entre eux ou envers leur chef (3).

(1) *Quar. Rev.* v. 133, p. 325.
(2) *Welling. Desp.* 3e sér, v. 4. pp. 564, 573 ; Ld Cranbourne, sec. pour les Indes ; *Hans. D.* v. 185, p. 1348 ; Lord Russell, *Ib.* p. 1638 ; voir M. Disraeli, *Ib.* v. 203, p, 1297.
(3) M. Gladstone, dans *North Am. Rev.*, v. 127, p. 206.

Questions portées devant le Cabinet

Ses délibérations sont habituellement limitées aux questions de politique générale intérieure ou extérieure, y compris les mesures que, pour le bien-être et le progrès social de la nation, il semble avantageux de soumettre à l'examen du Parlement. Mais il est aussi d'autres sujets qui, de temps à autre, sont portés devant lui. Par exemple, il se présentera constamment des questions qui, non encore mûres pour être immédiatement tranchées, exigent néanmoins de soigneuses études préliminaires. Les détails de ces questions sont d'abord examinés soit par les ministres en particulier, soit par un comité du Cabinet. Quand elles sont suffisamment mises au point pour la discussion, elles sont soumises à l'examen du Cabinet entier (1).

Comités du cabinet

Dans ces dernières années, s'est établie la coutume, pour toute question d'importance au sujet de laquelle le chef d'un grand département d'Etat, faisant partie du Cabinet, désirait consulter ses collègues du gouvernement, de charger un comité du Cabinet d'en examiner les détails, avant que de la soumettre au Cabinet entier. Le ministre désireux de recourir aux conseils de ses collègues demande au Premier de nommer un comité pour l'aider à préparer les conclusions qui seront ensuite présentées au Cabinet. Chaque année, il est d'usage de nommer des comités de ce genre pour le ministère de la

(1) Rep. Comᵉ. on Official Sal., *Com. Pap.*, 1850, v. 15 ; Evid., 1397, 1409 ; M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 203, p. 889.

guerre, pour l'Amirauté, pour la Trésorerie et pour certains autres départements d'Etat (1).

Les questions de politique générale prennent fréquemment leur origine dans les divers départements d'Etat, ou dans des conférences entre deux ou plusieurs ministres quand la question est mixte ; mais toutes les affaires qui dépassent la compétence d'un département doivent être portées devant le Cabinet, qui est responsable collectivement pour chacun des actes du gouvernement (2).

Sont également portées devant le Cabinet toutes les questions d'administration qui se rattachent à des principes nouveaux ou importants, ou qui semblent devoir soulever des discussions au sein du Parlement.

Questions devant le Cabinet

Dans le gouvernement du pays, chaque ministre reste virtuellement le chef suprême de son département, (sauf bien entendu le contrôle constitutionnel qui appartient en propre au Premier ministre et celui qui est exercé par la Trésorerie dans tous les cas où peuvent être engagés les deniers de l'Etat) ; toutefois, il est un point au delà duquel il doit, avant d'agir, consulter le Premier ministre ou ses collègues du Cabinet (3). La responsabilité et le contrôle exercés autrefois par un ministre déterminé sont ainsi absorbés par le Cabinet et chacun des ministres est

(1) Rep. Comᵉ. on Education, *Com. Pap.*, 1865, v. 6 ; Evid, 1887-1894.

(2) Rep. Comᵉ. on Dipl. Serv., *Com. Pap.*, 1870, v. 7 ; Evid, 2528, 2588, 2770.

(3) Rowlands, *Eng. Const.*, 436 ; Rep. Com. on Board of Admiralty, *Com. Pap.*, 1861, v. 5, p. 182.

tenu, dans son propre département, de faire exécuter les décisions prises en commun (1).

Ainsi, par exemple, il est d'usage que le Cabinet examine quel sera le nombre d'hommes appelés pour le service militaire et naval de l'année. La décision est communiquée à la reine ; puis, alors, ce nombre est formellement fixé en Conseil privé par la Reine. La décision est ensuite, par l'intermédiaire d'un des secrétaires d'Etat, communiquée au commandant en chef et au conseil de l'Amirauté. Le devoir du secrétaire d'Etat à la guerre et du premier lord de l'Amirauté est alors de préparer les *estimates* qui seront soumis au Parlement, en vue d'obtenir les crédits nécessaires à la réalisation des intentions du gouvernement.

La façon dont devront être réparties les forces navales est aussi une question de gouvernement. De même, toutes les fois que les circonstances nécessitent l'envoi de troupes à l'étranger, l'examen de cette mesure est dévolu en premier ressort au Cabinet ; de même, le nombre des bataillons qui doivent servir dans les diverses colonies est une question de politique générale réglée par le Cabinet. Les nominations des officiers commandants en chef de la flotte ou de l'armée sont faites généralement avec le concours du Cabinet (2).

Tous sujets sur lesquels les ministres sont en désaccord avec leurs collègues ou avec les membres subordonnés du ministère, touchant les devoirs de leur office,

(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 204, p. 861.
(1) *Com. Pap.*, 1861, v. 5. p. 49 ; Rep. on Military Organization, *Com. Pap.*, 1860, v. 7, pp. 95, 636 ; Sir G. C. Lewis, dans *Hans. D.*, v. 169, p. 1281 ; *Ib.*, v. 190, p. 368.

doivent, si l'accord peut être établi par l'autorité du Premier (1), de même que toute question réclamée par différents départements d'Etat, être soumis à la décision du Cabinet entier (2).

Divergences d'opinion dans les départements

Ici, nous ferons observer incidemment, que la divulgation parfois inévitable des divergences d'opinion qui peuvent exister entre deux ou plusieurs départements du gouvernement, produit toujours un effet nuisible au service public. Il est bien évident que, souvent, des discussions doivent s'élever entre les divers départements, sur une question de politique ou de pratique; mais elles doivent être considérées comme privées et rester secrètes. Une fois la décision prise, le ministère entier en assume la responsabilité; la divulgation d'un désaccord passager est inopportune et de nature à produire les plus mauvais effets (3).

(1) Comme pour les attributions respectives des fonctions de secrétaire à la guerre et de commandant en chef, en 1811, voir Clode, *Mil. Forces*, v. 2, p. 714; voir les cas dans Rep. Comᵉ. on Board of Admiralty, *Com. Pap*, 1861, v. 5, p. 199; Rep. of Sebastopol Committee, *Ib.*, 1854-5, v. 9, pt 3, pp. 293, 360.

(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 217, p. 1373; et voir 3ᵉ Rep. civ. Serv. Exp., pp. 242, 248, *Com. Pap.*, 1873, v. 7.

(3) *Hans. D.*, v. 185, p. 463. Voir la discussion qui s'éleva en 1862, sur les différends entre la Trésorerie et le ministère des colonies, au sujet de la dette de la Jamaïque, *Ib.*, v. 168, p. 260; et voir *Com. Pap.*, 1862, v 36, p. 817; et sur les différends entre ces départements au sujet de la confédération des Indesoccidentales, *Hans D.*, v. 206, p. 1026; entre le contrôleur et vérificateur général et les commissaires des services civils relativement à des nominations à l'*audit office*. (*Com. Pap.*, 1873, V. 39, p 103). Voir aussi les remarques de M. Disraeli sur les effets de la mésintelligence entre les départements publics, dans la session de 1862, *Hans. D.* v. 168, p. 1138; aussi *Ib.*, v. 169, p. 1393; sur les différends entre le ministère de la guerre et le gouvernement des Indes, *Ib.*, v. 190, p. 175; entre la Trésorerie et le Ministère de la

Sur tous les sujets portés à son attention, les délibérations du Cabinet sont strictement confidentielles et secrètes ; le secret est gardé même vis-à-vis des membres qui ne siègent pas au Cabinet et qui, pour cette raison, ne sont pas directement responsables de la conduite des affaires. En entrant pour la première fois au Conseil privé, les ministres, invariablement, jurent de garder le secret. C'est pourquoi, ils ne sont pas libres de divulguer les conversations ou les délibérations du Conseil — ou de révéler aux autres, sans la permission expresse de la Couronne, les communications confidentielles qu'ils peuvent avoir reçues, soit du souverain, soit de leurs collègues en fonctions (1) —. Ceci s'applique aussi bien à ceux qui ont cessé de faire partie de l'administration qu'aux membres encore en exercice (2).

Aucun secrétaire, aucun *clerk* ne peut assister aux réunions du Cabinet ; il n'est pas tenu, non plus, de compte rendu officiel de ses délibérations (3). Les déci-

guerre, *Ib.*, v. 216, p. 1288 ; entre la Trésorerie et les ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères, le bureau du commerce ; 3e Rap. du Come. Civ. Serv. Exp., *Com. Pap.*, 1873, v. 7 ; *Hans. D.*, v. 217, p. 1358 ; entre la Trésorerie et le Postmaster-general, *Com. Pap.*, 1876, v. 42, p 371.

(1) *Welling. Desp.*, 3e sér., v. 4, p. 212 ; Duc de Somerset dans *Monarchy and Democracy*, p. 169 ; *Mir. of Parl.*, 1831-2, p. 2069. Voir les observations présentées au Parlement sur une lettre du lord-lieutenant d'Irlande (lord Anglesey) au premier ministre (lord Grey) indiquant, pour l'information du cabinet, les vues de Sa Seigneurie en ce qui concernait l'Irlande ; cette lettre fut lue à la Chambre des communes par M. Hume et d'autres membres. La publication non autorisée de cette lettre fut flétrie « comme un abominable et scandaleux abus de confiance » (*Ib.*, 1834, pp. 1373, 1375, 1430, 1446).

(2) *Ib.*, 1834, p 2645.

(3) M. Gladstone, *North Am. Rev.*, v. 127, p. 207. Une convention sous entendue veut qu'aucunes notes ne soient prises sur ce qui se passe au Cabinet, ou si elles sont prises, qu'elles soient

sions du Cabinet sont, ou bien insérées dans des documents destinés à être soumis au souverain, ou bien sont aussitôt mises à exécution par les soins personnels des ministres dans les attributions desquels elles rentrent plus spécialement.

Décisions du Cabinet

Les simples décisions du Cabinet, à moins d'être suivies d'un ordre formel ou d'une déclaration de la Reine en Conseil privé, ou d'une note de la Trésorerie, ou d'un autre acte officiel d'autorité, ont nécessairement un caractère éphémère ; elles n'ont d'efficacité que pour le moment, en tant qu'elles concernent l'affaire en question ; mais elles n'ont, par elles-mêmes, aucune valeur permanente.

Leur exécution

S'il est nécessaire de demander à la Couronne un acte d'autorité en vue de rendre effective une décision du Cabinet, il est du devoir du Premier ministre de conseiller la convocation du Conseil privé d'où émaneront les ordonnances en Conseil, les proclamations ou autres notifications officielles. Tous les ordres du souverain, qu'ils émanent du Conseil privé, ou qu'ils soient donnés sur l'avis d'un ministre responsable, doivent être transmis au fonctionnaire, ou au département d'Etat compétent, pour qu'il soit exécuté par un secrétaire d'Etat ou par un autre ministre responsable (1).

En dehors de l'adoption de notes précises, c'est en grande partie par suite de circonstances accidentelles

tenues secrètes jusqu'au moment où a disparu la génération qu'elles concernent (*Quar. Rev*, v. 129, p. 330 ; H. Reeve, dans *Encyc. Brit.*, 9e édit., v. 4, p. 620 ; *Ed. Rev.*, v. 153, p. 390, etc.).

(1) *Hans. D.*, v. 140, p. 1047 ; Clode, *Mil. Forc.*, v. 2, p. 722.

qu'on retrouve quelque trace des affaires qui, à un moment donné, ont été discutées dans les réunions de Cabinet. Lorsque les Ministres qui occupent une place importante dans le Cabinet ont des occasions fréquentes de se rencontrer, il peut arriver que peu de chose, ou même rien du tout, ne soit consigné par écrit sur le moment (1). Toutefois, Sir Robert Peel (suivant en cela l'exemple du duc de Wellington) avait pour habitude d'apporter à ses collègues, sous forme de memorandum rédigé par écrit, son opinion sur les grandes questions d'ordre général, pour lesquelles il désirait obtenir une décision du Cabinet. « Ces notes étaient généralement lues par lui-même dans une réunion du Cabinet ; elles étaient ensuite envoyées en communication aux membres du gouvernement. C'était le meilleur moyen de permettre un examen approfondi des conclusions et des arguments présentés en faveur des mesures proposées ; les précautions les plus efficaces se trouvaient ainsi prises contre les interprétations erronées et contre les décisions hâtives et inconsidérées (2) ». C'est ainsi qu'agissent légalement, non seulement les Premiers ministres, mais aussi les membres subordonnés du Cabinet, qui désirent appeler l'attention de leurs collègues sur des sujets importants, exigeant un exposé soigneux ou des explications précises, ou encore qui désirent faire des observations sur la politique poursuivie par un collègue dans son propre département (3). Ces notes circulent

Memoranda ministériels

(1) Peel, *Memoirs*, v. 2, p. 97.
(2) *Ib.*, p. 99.
(3) Voir les fréquents memoranda présentés par le duc de

au moyen des « boîtes à dépêches de Cabinet » (cabinet despatch boxes), dont chaque ministre de Cabinet possède un passe-partout (1).

Relations intérieures du Cabinet

Quant aux relations intérieures du Cabinet, si chaque ministre est l'un des conseillers de la Couronne, le Cabinet forme un tout, et aucun de ses membres ne peut, individuellement, donner à la Couronne des conseils en dehors de ses collègues, ni en opposition réelle ou présumée avec eux. Cependant, les affaires d'Etat sont bien trop nombreuses pour pouvoir, en réalité, passer toutes sous les yeux des ministres réunis. C'est pourquoi, il existe, pour chaque ministre, un certain pouvoir discrétionnaire pour déterminer, parmi les affaires de son département, celles pour lesquelles il peut présumer avoir l'assentiment de ses collègues, et les affaires plus délicates, plus importantes ou plus spéciales, dans lesquelles il doit se l'assurer de façon positive (2).

Autres ministres invités à assister à une réunion du Cabinet

Parfois, un membre du ministère, conseiller privé, mais sans siège dans le Cabinet, est appelé à assister à une réunion du Cabinet, afin de donner son avis sur une question étroitement liée à son propre département. C'est ainsi que lord Castlereagh, alors

Wellington, lorsqu'il était ministre de cabinet, au sujet de la politique du gouvernement, *Desp.*, 3e sér., *passim* ; *Ib.*, v. 2, p. 549.

(1) Peel, *Memoirs*, v. 2, pp. 184, 194 ; Donne, *Corresp. Geo. III*, v. 2, p. 134 ; Haydn, *Book of Dignities*, 88 *n*. Parfois, les documents destinés à être lus seulement par les ministres de cabinet sont imprimés confidentiellement au ministère des affaires étrangères, afin d'éviter la nécessité de multiplier les copies manuscrites (*Hans. D.*, v. 166, p. 711).

(2) M. Gladstone, dans *North. Am. Rev.*, v. 127, p. 207.

qu'il était secrétaire principal du lord-lieutenant d'Irlande, fut invité, en septembre 1800 et de nouveau l'année suivante, à conférer avec les ministres sur des questions irlandaises (1). Lorsque des questions de droit semblent devoir être soulevées, les jurisconsultes officiels de la Couronne sont ordinairement invités à assister aux délibérations du Cabinet (2). Si le cas est particulièrement grave et important, il est envoyé, par les soins du fonctionnaire spécial, une convocation, indiquant les questions à l'étude, à certains personnages, pour leur demander d'assister au comité du Conseil privé. Ce comité se composera des ministres de Cabinet et des autres conseillers privés dont la présence est demandée Le rapport de ce comité sera fait au souverain en conseil. Mais lorsque des ministres de Cabinet désirent avoir une simple entrevue avec un collègue, ce dernier est seulement prié de se trouver à une séance du Cabinet (3). En 1848, quand on redoutait à Londres des émeutes de la part des *Chartistes*, le duc de Wellington (alors commandant en chef) fut prié par lord John Russell d'assister à un Conseil de Cabinet tenu pour cette circonstance (4).

Le Premier ministre dans le Cabinet

La situation du Premier ministre dans le Cabinet est remarquable. Bien qu'il soit le chef de l'administration, et par conséquent son membre le plus important et le plus influent, il se trouve cependant, vis-à-vis

(1) *Ed. Rev.*, v. 103, p. 350; voir aussi Rep. Com^{e}. on Education, *Com. Pap.*, 1865, v. 6, Evid, 2395.
(2) *Wellington Desp.*, 3e ser., v. 5, p. 550 ; *Hans. D.*, v. 211, p. 261.
(3) *Corresp. Will. IV. with Earl Grey*, v. 1, p. 399.
(4) Comte Russell, *Souvenirs*, p. 253.

de tous ses collègues au Conseil, sur un pied d'égalité parfaite. Aux réunions du Cabinet, le seul qui ait préséance sur ses collègues, est, de fait, le président du Conseil privé. Mais, étant donné que la responsabilité entière du gouvernement repose sur le Premier ministre de la Couronne, celui-ci devra, naturellement, posséder au Conseil une influence et une autorité plus grandes qu'aucun autre membre.

Il peut arriver que des questions soient mises aux voix, et adoptées contrairement à l'opinion soutenue par le Premier ministre (1). Ce dernier, s'il le veut, peut insister pour que, en toute matière, les décisions du Cabinet soient en accord avec ses propres vues ; sinon, il peut, par sa propre démission, entraîner la dissolution du ministère (2).

Des divergences d'opinion se produisent naturellement et inévitablement entre les ministres du Cabinet ; mais, la question une fois mise aux voix et décidée, chaque membre du Cabinet devient également responsable de cette décision et est également tenu à la soutenir et à la défendre. En cas de dissentiment absolu avec quelques-uns de ses collègues, le Premier peut exiger leur démission ou la dissolution du Cabinet. D'habitude, le Premier ministre ne recourra à ce moyen extrême, vis-à-vis du Cabinet, que s'il est bien convaincu qu'il n'existe plus d'autre alternative que celle

(1) *Corresp. Will. IV. with Earl Grey*, v. 1, pp. 431, 433; Bulwer *Life of Palmerston*, v. 1, pp. 232-235, 240 ; Souvenirs de Lord Broughtow dans *Ed. Rev.*, 133, p. 335 ; Martin, *Pr.Consort*, v. 4, pp. 458, 484, 486.

(2) Voir Rep. on Board Admiralty, *Com. Pap.*, 1861, v. 5, p. 182 ; Rep. on Military Organization, *Ib.*, 1860. v. 7, p. 511.

d'obliger ses collègues à adopter ses propres vues ou de démissionner ; c'est qu'en effet, « un compromis est le résultat naturel de tous les différends entre hommes occupant une situation officielle sous un gouvernement constitutionnel ; il en est ainsi, même lorsqu'ils ne sont pas égaux en autorité » (1).

Nous allons maintenant examiner les rapports personnels qui existent entre le souverain et les membres de son Cabinet.

Communications entre la couronne et le Cabinet

Lorsque l'on étudie les relations constitutionnelles du roi et de ses ministres, il est bon de remarquer tout d'abord l'attitude de neutralité politique observée par le souverain vis-à-vis de tout le monde, même des personnes qui ont le privilège d'accès et qui pourraient vouloir profiter de cette prérogative pour exprimer leur propre opinion sur des questions politiques.

L'intermédiaire officiel entre le souverain et le Cabinet fut d'abord un secrétaire d'Etat (2) ; c'est maintenant, invariablement, le Premier ministre. Il appartient à ce dernier de transmettre au souverain, pour approbation, toutes les propositions importantes du Cabinet, et c'est à lui que le souverain fait ensuite connaître sa décision. Le Premier est tenu, dans les rapports qu'il fait au souverain et dans les entretiens qu'il a avec lui, à ne pas contrarier l'œuvre du Cabinet ; à ne pas le diviser et à ne pas ébranler la position de ses collègues dans la faveur royale. Il ne doit pas se départir, à un degré quelconque, de la stricte observation de ces

(1) Rep. on Military Organization. *Com. Pap.*, 1860, v. 7, p. 557.
(2) Voir *Ed. Rev.*, v. 125, p. 546.

règles, ni profiter des grandes facilités qu'il a pour augmenter sa propre influence ou assurer la réalisation de buts que ne poursuivent pas ses collègues. Agir autrement, à moins qu'il ne soit prêt à conseiller le renvoi de ses collègues, serait de la part du premier ministre un acte déloyal et bas. Il doit être loyal à la fois envers son souverain, envers ses collègues et envers le Parlement (1).

Les communications sur les affaires de l'Etat sont constantes entre le souverain et le Premier ministre ; toute critique que le souverain peut avoir à faire sur la conduite de l'un des ministres doit passer par l'intermédiaire du Premier ministre (2). Le privilège d'accès au souverain est accordé à tout chef politique d'un département, et ce dernier a le droit de s'adresser directement à la Couronne pour les questions politiques; particulièrement celles qui concernent son propre département. Mais toute correspondance importante entre le souverain et un ministre subordonné doit être soumise au Premier sinon avant, du moins immédiatement après qu'elle a eu lieu (3)

Droit d'accès auprès du souverain

Jusqu'à ce que les ministres soient arrivés à s'entendre sur l'avis qu'ils donneront à leur souverain pour telle question donnée, il serait prématuré pour eux d'en conférer avec la Couronne. Le Premier lui-même

(1) M. Gladstone dans *North Am. Rev.*, v. 127, p. 208 : aussi dans ses *Gleanings*, v. 1, p. 243.

(2) Cas de M. Canning en 1824 ; *Wellington Desp.*, 3e sér., v. 2, pp. 251, 261, 262.

(3) *Ib.*, v. 1, pp. 150, 274 ; v. 2. pp. 345, 346 ; M. Gladstone, *Ch. Quar. Rev.*, v. 3, p. 481 ; *Corresp. Will. IV with Earl Grey*, v. 1, pp. 46, 76, 79, 80, 83, 116, 354 ; Bulwer, *Palmerston*, v. 2, p. 415.

n'est pas tenu, par devoir, ni même par courtoisie, de conférer avec le souverain, sur une affaire qui est encore soumise à l'examen du Cabinet. Mais dès que quelque principe se trouve établi ou que quelque projet ou ligne de politique a été adopté en vue d'une action législative ou gouvernementale, le Premier, en sa qualité de ministre en qui la Couronne a placé sa confiance constitutionnelle, a le devoir de prendre le bon plaisir royal à ce sujet et de fournir à son souverain l'occasion d'exercer « dans tous les départements d'Etat cette critique constitutionnelle, qui est le droit et le devoir de la Couronne et qui, en réalité, est des plus salutaires et des plus efficaces » (1).

Décisions du Cabinet soumises à l'approbation royale

Il peut sembler difficile de déterminer strictement quelles sont les affaires qui exigent l'assentiment préalable de la Couronne et quelles sont celles qui peuvent être justement entreprises au gré et sous la responsabilité des divers chefs des départements exécutifs. Tout au moins, il est évident qu'un acte important de gouvernement, qui entraînerait pour la Couronne une action définie ou une ligne de conduite politique n'ayant point encore reçu l'approbation royale, ne saurait être fait sans la sanction préalable du souverain.

Quelles affaires exigent la sanction préalable de la Couronne

(1) M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 188, p. 1113 ; et voir son discours sur les attributions de la Reine, prononcé à Hughenden, le 26 septembre 1871 ; voir aussi Martin, *Pr. Consort*, v. 2, p. 308 ; mais voir *Ib.*, v. 4, p. 146, où il est établi que les principes d'une importante mesure politique furent personnellement discutés par le Premier (Ld. Palmerston) avec la Reine et le Prince consort, plusieurs semaines avant qu'aucune recommandation précise à ce sujet ne fût soumise à l'approbation de Sa Majesté.

Cette règle ne s'applique pas aux communications officielles ordinaires, mais à celles-là seulement qui inaugureraient une ligne de conduite politique nouvelle. Il en serait de même pour les questions sur lesquelles un doute s'élèverait quant aux sentiments que pourrait avoir le souverain soit pour l'acte lui-même, soit pour le mode d'exécution, soit pour le langage qui serait employé (1). D'un autre côté, il n'est pas nécessaire de consulter la Couronne sur des questions ordinaires courantes, ou sur des points secondaires de gouvernement qui peuvent être traités sous l'autorité directe du chef du département d'Etat spécial qui en est responsable (2).

Minutes du Cabinet transmises au souverain

Toutes les minutes rédigées par le Cabinet et destinées à être communiquées au souverain, doivent lui être transmises par le Premier soit par lettre, soit dans une audience sollicitée à cet effet. Ces minutes doivent invariablement porter les noms des ministres présents lors de leur rédaction (3).

Décisions du Cabinet

Les décisions du Cabinet dans les affaires peu importantes sont ordinairement portées à la connaissance du souverain par lettre du Premier (4). Si quelques ministres assistant au Conseil de Cabinet diffèrent d'avis quant au projet adopté par la majorité de leurs collègues

(1) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 132 ; et voir *Corresp. of William IV. with Earl Grey*, v. 2, pp. 355, 364, 373, 376, 457-459.
(2) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 135.
(3) Russell, *Corresp. Fox*, v. 1, p. 351 ; *Colchester Diary*, v. 2, p. 108 ; *Corresp. Will. IV. with Earl Grey*, v. 1, pp. 2, 18, 38, 225 ; v. 2, p. 336.
(4) *Ib.*, v. 1, pp. 34, 44.

présents, le nom de ces dissidents et les raisons de leur opposition doivent être communiqués au monarque (1). Parfois, la substance des délibérations du Cabinet sur une question particulière est expliquée au roi par le Premier, dans une entrevue personnelle. Alors, si l'affaire est suffisamment grave et importante, des minutes doivent être préparées de la conversation qui a eu lieu entre le roi et son principal ministre, afin de prévenir les malentendus qui pourraient se produire le jour où il serait rendu compte de cette entrevue aux membres du Cabinet (2).

Décision de la Couronne sur l'avis des ministres

Dans toutes ses communications avec le souverain, le Premier est tenu de fournir une explication très franche et détaillée des mesures adoptées par le Cabinet et soumises à la sanction royale ; c'est une maxime de droit constitutionnel « que le roi ne doit pas être induit en erreur sur le caractère de l'acte qu'il accomplit » (3). Et « ce n'est pas seulement le droit, mais le devoir du souverain d'apprécier l'avis que peuvent lui donner ses ministres » (4). Si le roi persiste à rejeter leur avis sur une mesure particulière, les ministres ont le choix entre l'abandon de cette mesure et leur démission » (5). Il est bien entendu que, sur des points n'affectant pas les grands intérêts du pays, les ministres peuvent se

(1) *Ib.*, pp. 431, 433 : v. 2, pp. 70, 395 ; et voir Walpole, *Perceval*, v. 2, p. 231.
(2) *Corresp. Will. IV. with Earl Grey*, v. 2, pp. 68-80.
(3) Broom, *Legal Maxims*, pp. 55, 58 : Ld. Cairns, *Hans. D.*, v. 208, p. 523.
(4) Grey, *Parl. Govt.*, n. éd., p. 80 ; Martin, *Pr. Consort*, v. 2, p. 308.
(5) Ld. Grenville, *Parl. Deb.* (1807), v. 9, p. 239.

ranger à l'opinion du souverain (1). Mais, en toutes circonstances, un ministre est tenu soit d'obéir aux ordres de la Couronne, soit de laisser à la Couronne la liberté entière qu'elle doit posséder de ne pas conserver plus longtemps ce ministre dans ses fonctions » (2). Il fournit par là au souverain « une occasion de voir s'il peut trouver d'autres serviteurs qui entreront plus aisément dans ses vues ». « Si ses recherches n'aboutissent point, c'est qu'alors le souverain rencontre un de ces obstacles salutaires que la Constitution a mis à la prérogative royale, et il lui faut nécessairement renoncer à une ligne de conduite pour laquelle il ne peut trouver aucun homme de caractère et de talent » (3).

Documents officiels devant être envoyés au souverain

Afin d'accorder à la Couronne les moyens suffisants pour se faire une opinion indépendante sur toutes les affaires d'Etat, la pratique constitutionnelle a voulu qu'on transmît régulièrement au souverain — ordinairement par l'intermédiaire du Premier ministre, ou sinon par la voie officielle régulière — toutes dépêches, rapports ou autres documents dont il est indispensable que le souverain prenne connaissance, ou qui peuvent lui permettre de se décider sur les mérites d'une mesure qui lui est soumise par les ministres (4).

Dépêches

Toutes les dépêches reçues par un secrétaire d'Etat, après avoir été lues par le fonctionnaire *ad hoc* — et, dans les cas importants, les pro-

(1) Palmerston dans *Bulwer's Life*, v. 1, p. 76 ; Martin, *Pr. Consort*, v. 4, pp. 458, 484, 486 ; *Souvenirs* de Ld. Broughton, *Ed. Rev.*, v. 133, pp. 318-324.
(2) Ld. J. Russell, *Hans. D.*, v. 119, p. 90.
(3) Bulwer, *Life of Palmerston*, v. 1, p. 76.
(4) *Corresp. Will. IV. with Earl Grey*, v. 1, pp. 43, 114.

jets de réponses — doivent être soumises par le clerk principal du département intéressé, d'abord au Premier ministre, puis au souverain (pour la sanction royale préalable à leur envoi, en cas de documents importants) et ensuite aux autres ministres de Cabinet (1). En ce qui concerne spécialement les relations extérieures de l'Empire, qui impliquent parfois des questions vitales de paix ou de guerre ou le maintien constant d'une courtoisie franche et digne vis-à-vis des autres souverains et de leurs gouvernements, la Couronne britannique a toujours eu pour fonction importante de surveiller de près l'état des relations extérieures ; elle se fait, sur ce point, complètement renseigner sur tous les détails essentiels de la politique du gouvernement (2). Aussi, l'usage constitutionnel exige-t-il qu'aucune instruction politique ne soit envoyée à un ministre d'Angleterre à l'étranger, et qu'aucune note officielle ne soit adressée à un agent diplomatique étranger sans que le projet en ait été soumis d'abord au Premier ministre, afin qu'il puisse demander la volonté de la Couronne à ce sujet. Et si le souverain ou le Premier ministre suggèrent des modifications, celles-ci sont adoptées ou bien la dépêche n'est point expédiée (3).

Pendant les sessions du Parlement, le devoir du Premier est de fournir, jour par jour, au souverain une relation des débats qui ont eu lieu. Si le Premier est un

(1) Voir Rep. Com. on Diplomatic Service, pp. 74-76 ; *Com. Pap.*, 1861, v. 6.
(2) Martin, *Pr. Consort*, v. 2, p. 300.
(3) Ld. Palmerston, *Hans. D.*, v. 119, pp. 105, 110.

pair, le *leader* de la Chambre des Communes écrit une relation des débats qui ont lieu à cette Chambre (1).

Le Premier ministre, avec le consentement de la Couronne, contrôle toutes les affaires de l'Etat

Le Premier ministre, étant l'intermédiaire reconnu pour toute communication entre le souverain et les chefs des divers départements administratifs, et le ministre directement responsable vis-à-vis de la Couronne pour le gouvernement de l'Empire, doit nécessairement avoir lui-même connaissance de toute correspondance importante reçue ou envoyée par chacun de ces départements. Il est donc nécessaire que tous les documents soient régulièrement soumis, d'abord au Premier, puis à la reine. et qu'ensuite ils circulent parmi les autres membres du Cabinet. De cette façon, le Premier est à même d'exercer, sur les actes de chaque département d'Etat, le pouvoir de contrôle qui lui appartient en propre (2). Si, dans l'esprit de la souveraine, il s'élevait un doute sur une des affaires mentionnées dans les documents officiels soumis à son examen et à son approbation, elle en conférerait avec le Premier ministre ; c'est lui qui est spécialement responsable pour tous les actes ministériels et qui est l'agent de la Couronne pour contrôler les actes de tous les autres ministres. S'il devenait nécessaire pour la souveraine d'intervenir, elle agirait toujours d'après l'avis constitutionnel et sous la responsabilité du Premier minis-

(1) *Colchester Diary*, v. 2, p. 120 ; Le Marchant, *Life of Earl Spencer*, pp. 388, 464, 471 ; M. Gladstone, *Hans. D.*, v.246, p. 271.
(2) Sir Rob. Peel, dans Rep. on Official Salaries, Evid, 326 ; *Com. Pap.*, 1850, v. 15.
(2) Lord John Russell dans *Hans. D.*, v. 119, pp. 91, 99.

tre. Ainsi, le ministère entier est justement subordonné au chef suprême.

Violation par Lord Palmerston de l'étiquette officielle

Quand Lord Palmerston fut investi des fonctions de secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères, il pensait qu'un ministre des Affaires étrangères, tant qu'il adhère strictement à la politique du Cabinet, doit avoir la liberté de l'exercer sous sa propre responsabilité et sans être obligé de soumettre toutes ses dépêches aux critiques de ses collègues et à la surveillance du souverain. Mais cette opinion fut à plusieurs reprises critiquée par la reine et vivement combattue par le Premier. En août 1850, Sa Majesté et le Premier ministre convinrent d'envoyer à Lord Palmerston des instructions plus détaillées concernant la manière dont il devait communiquer avec la Couronne pour les affaires relevant de son propre département. Ces instructions furent transmises à Lord Palmerston par Lord John Russell dans les termes suivants :

Instructions royales, données au secrétaire des Affaires étrangères

« La reine demande : 1° Que dans les décisions à prendre, Lord Palmerston établisse nettement ses propositions, afin qu'on sache bien à quoi la Couronne est appelée à donner sa sanction.

« 2° Que, lorsque la Couronne aura donné son approbation à une mesure, cette mesure ne soit pas arbitrairement modifiée et altérée par le ministre, dans l'exécution. Une pareille manière d'agir est considérée par la reine comme un manque de sincérité à l'égard de la Couronne, et justifierait l'exercice du droit de destitution qui lui appartient.

« 3° La reine entend être informée de ce qui se passe entre le ministère et les représentants des Puissances étrangères, avant qu'il sorte de ces conférences des décisions importantes.

4° « Elle entend aussi recevoir les dépêches en temps utile ; et celles qui devront être adressées au dehors lui seront soumises assez tôt pour qu'elle puisse en examiner le contenu, avant d'y donner son approbation.

« La reine pense qu'il vaut mieux que Lord John Russell montre cette lettre à Lord Palmerston ».

Au reçu de ce mémorandum, Lord Palmerston écrivit au Premier, en l'informant qu'il en avait pris copie et « qu'il obéirait ponctuellement aux ordres qu'elle contenait » (1). Néanmoins, peu de semaines après, Lord Palmerston viola encore le principe exposé dans le mémorandum de la reine. Dans une note officielle au chargé d'affaires autrichien, il inséra un paragraphe que la reine et le chef du Cabinet considérèrent comme « dérogatoire à l'honneur de l'Angleterre, aussi bien que discourtois envers l'Autriche ». La copie de cette note ne fut soumise à Lord John Russell et à Sa Majesté, qu'après l'envoi de la note elle-même au ministre d'Autriche. Le Premier, alors, conseilla à la reine d'insister pour que cette note fût reprise et remplacée par une autre ne contenant pas le paragraphe incriminé. Tout d'abord, Lord Palmerston refusa de se soumettre à cet ordre et menaça de démissionner ; mais Lord Russell tint bon ; en fin de compte, Lord Palmerston finit par se

(1) Martin, *Pr. Consort*, v. 2, pp. 302-310 ; *Hans. D.*, v. 119, p. 90.

soumettre (1). Plus tard, il se rendit encore coupable d'une grave offense par l'indiscrétion de sa conduite, en recevant certaines adresses des admirateurs de Kossuth, lors de la visite de ce dernier en Angleterre, au mois d'octobre 1851 (2) ; finalement, son attitude au sujet des événements qui eurent lieu à Paris en décembre suivant, ne laissèrent à la reine et au Premier d'autre alternative que de le renvoyer du gouvernement.

Depuis lors, cette doctrine constitutionnelle a été si bien comprise que lorsque les situations respectives de Lord Russell et de Lord Palmerston furent renversées et que celui-là tint l'office des Affaires étrangères tandis que celui-ci était Premier ministre, de 1859 à 1865, elle fut strictement appliquée. Lord Russell l'attesta dans la suite en ces termes : « selon la coutume invariable du ministère des Affaires étrangères les dépêches que j'écrivais lui étaient soumises en sa qualité de Premier ministre ; souvent, il écrivait à nouveau la dépêche entière, et j'étais toujours prêt à accepter son texte (3) ». Maintenant, il est d'usage que le texte des dépêches soit arrêté entre le Premier ministre et le secrétaire des Affaires étrangères, avant d'être soumis à l'approbation du souverain (4).

Durant l'existence politique d'un ministère, il peut fréquemment surgir des questions qui méritent d'être

(1) Les détails de l'affaire dans Martin, *Pr. Consort*, v. 2, p. 325 ; voir aussi un cas semblable d'insubordination de Lord Ellenborough lorsqu'il était président du conseil de contrôle. *Ib.*, v. 4, pp. 223-227.
(2) *Ib.*, v. 2, p. 409.
(3) *Hans. D.*, v. 206, p. 1833.
(4) M. Gladstone, *Ch. Quar. Rev.*, v. 3, p. 481.

soumises à l'examen du Cabinet entier ; alors, les membres de la minorité sont tenus de soutenir les décisions arrêtées par la majorité, sinon ils doivent se démettre de leurs fonctions. C'est le seul moyen d'obtenir un gouvernement fort avec une politique ferme pour les questions politiques importantes.

Remaniements des fonctions ministérielles

Les exigences du service public ou les intérêts du gouvernement peuvent nécessiter parfois, soit une nouvelle distribution des postes ministériels entre les membres d'un ministère, soit la retraite d'un ministre particulier et son remplacement par un homme plus capable. Il n'est pas rare que l'on recourre à ces arrangements, afin de fortifier un Cabinet et de lui assurer une popularité plus grande. Généralement, ces changements s'effectuent par consentement mutuel et accord amiable ; toutefois, des solutions différentes, sentant plus ou moins l'intrigue, ne sont pas sans précédent. Sans doute, une distribution nouvelle des offices du Cabinet occasionnera souvent des inconvénients temporaires par suite du changement d'un ministre, si celui-ci est enlevé à un département pour lequel il a manifesté des aptitudes spéciales ; mais, d'ordinaire, ces inconvénients sont contrebalancés par la plus large expérience qu'ont acquise les hommes ayant dirigé, tour à tour, plusieurs départements politiques importants et devenus par là plus à même, comme ministres de Cabinet, de surveiller toutes les affaires du pays (1).

Pour le département du Secrétariat, un échange de fonctions est facile. Au point de vue constitutionnel, il

(1) Torrens, *Life of Melbourne*, v. 2, p. 312.
(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 204, p. 1996.

n'y a qu'un secrétaire d'Etat; et bien que cet office comprenne maintenant cinq branches distinctes et séparées, les fonctions d'un secrétaire peuvent, dans un cas imprévu, être remplies par un autre. Les lettres patentes qui contiennent nomination à ce poste sont conçues dans des termes généraux comme ceux qui suivent : « l'un des principaux secrétaires d'Etat de Sa Majesté »; la détermination des devoirs spéciaux de chacun est un arrangement subséquent et facultatif pouvant être modifié à tout moment.

Aucun échange de portefeuille ne peut être fait entre les autres membres du gouvernement sans une démission préalable des fonctions qu'ils occupent et une nomination officielle aux nouvelles ; ceci, jusqu'à une époque récente, entraînait, pour un membre de la Chambre des Communes, la perte de son siège. Cette mesure fut longtemps rigoureusement observée, et devint, un sérieux empêchement à la reconstitution d'un Cabinet. Mais bien que d'éminents hommes d'Etat, sans distinction de parti, aient préconisé une modification de la loi sur ce point, elle resta en vigueur jusqu'au nouveau *Reform Act* de 1867. Cet Act permit à un membre de la Chambre des Communes, ayant accepté un office dans le ministère et ayant été ensuite renommé par ses électeurs, de changer d'office ministériel sans être soumis à réélection.

Bien que les dissensions intestines soient regrettables, on ne peut s'attendre à ce qu'il ne s'en élève jamais dans le Cabinet. Aucune cause de faiblesse ministérielle n'a produit plus de désastres. Mais quand des hommes pleins d'activité et de talent, ayant chacun des préjugés

politiques, des opinions particulières, ou agissant par un motif d'intérêt personnel, se trouvent unis dans un même ministère, il en résulte des heurts et des conflits.

La supériorité intellectuelle du Premier ministre est la meilleure garantie de force et d'union dans le gouvernement ; mais elle n'a point toujours suffi à faire régner la concorde. L'histoire politique de l'Angleterre fournit beaucoup d'exemples de difficultés gouvernementales nées de cette cause qui n'est d'ailleurs nullement particulière à un temps ou à la prédominance d'un parti déterminé.

Suprématie du Premier ministre

Si quelque membre du Cabinet désire un remaniement des portefeuilles ministériels, il doit faire connaître ses vues au Premier ministre. S'il a l'intention de démissionner, il doit, tout d'abord, faire part de cette intention au Premier, afin que ce projet de démission soit communiqué par lui au souverain. Seul, le Premier ministre peut conseiller un remaniement du ministère et désigner au souverain les hommes capables d'y remplir les postes vacants (1). Si c'est son propre office qui devient vacant par suite de décès, de démission ou de renvoi, le ministère se trouve dissous *ipso facto* (2). Quelques ministres peuvent conserver leurs fonctions, si le souverain les y autorise, et peuvent faire partie d'une nouvelle combinaison avec un autre chef ; mais ils forment alors un nouveau ministère, et comme collègues du nou-

(1) Sir R. Peel, Com. Official Salaries, Evid. 285, 289 ; *Com. Pap.*, 1850, v. 15.
(2) Gladstone, *Gleanings*, v. 1, p. 243.

veau Premier, ils doivent conclure avec celui-ci un nouvel accord (1).

Le Premier ministre exerce nécessairement un grand pouvoir sur ses collègues. S'il est médiocrement habile, sans opinions bien arrêtées, son autorité et son influence en seront naturellement diminuées, et l'influence du ministre qui aura la volonté la plus puissante prédominera probablement dans le Cabinet. Mais si le Premier est un homme d'une intelligence puissante, ayant des opinions fermes, il exigera l'appui de ses collègues et ne leur laissera d'autre alternative que la soumission ou la démission (2).

Un Premier ministre intervient rarement dans les affaires relevant des départements de ses collègues ou dans la distribution du patronage placé entre leurs mains ; mais il exige que toutes les affaires qui, à un degré quelconque, touchent à la politique générale du ministère, soient soumises à son approbation, et, au besoin, que toutes les forces du gouvernement, y compris celles résultant de l'exercice du patronage de la Couronne, soient employées à seconder ses vues politi-

(1) Ainsi, en 1834, Lord Melbourne succéda à Lord Grey comme Premier d'un ministère qui était, en substance, le même ; également, en 1868, M. Disraeli devint Premier, après la retraite de Lord Derby pour cause de santé (*Wellington Desp.*, 3e sér., v. 4, pp. 208, 221 ; et voir New Zealand *H. of Rep. Jour.*, 1873 : Appx., v. 1 ; A-Ia, p. 8 : South Africa Pap., *Com. Pap.*, 1878, v. 56, p. 33).

(2) Stapleton, *Canning et son temps*, p. 179. Lord Wellesley rendit les sceaux de secrétaire aux Affaires étrangères, parce qu'il ne voulait pas servir plus longtemps *sous* M. Perceval. Il voulait bien être *avec* M. Perceval, sous un chef commun, mais non son subordonné (*Parl. Deb.*, v. 23, pp. 367-370 ; Pearce, *Memoirs of Wellesley*, v. 3, p. 209 ; et voir les observations de M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 226, p. 679).

ques et à augmenter l'influence du Cabinet dont il est le chef.

Démissions ministérielles

La démission d'un ministre doit être annoncée à la Couronne par le premier ministre, intermédiaire officiel des communications entre le souverain et le Cabinet ; toutefois, elle peut être donnée dans une entrevue avec le souverain (ordinairement cette entrevue est accordée préalablement à la convocation du Conseil privé dans lequel son successeur est officiellement nommé). Cette audience est sollicitée par le ministre démissionnaire à la fois pour lui permettre de remettre entre les mains royales le symbole de ses fonctions et pour lui fournir l'occasion de présenter à la Couronne des explications sur sa conduite. Néanmoins, c'est un acte de courtoisie due au chef du gouvernement que de lui faire connaître à l'avance l'intention qu'un ministre a de démissionner, afin qu'il puisse faire les premières démarches nécessaires pour combler sans délais la vacance (1).

Renvois.

Quand le renvoi d'un membre secondaire du ministère a été décidé, la coutume veut qu'une lettre de renvoi soit adressée à l'intéressé par le premier ministre, après entente avec le souverain (2). Dans le cas de retraite du lord Chancelier, soit par démission, soit par renvoi, la remise du grand sceau a lieu d'ordinaire dans une réunion du

(1) Pellew, *Life of Sidmouth*, v. 3, p. 395 ; *Lewis, Administrations*, p. 448 *n* : Bulwer, *Life of Palmerston*, v. 1, pp. 239-245, 276 ; v. 2, p. 356 ; *Wellington Desp.*, 3e sér., v. 4, p. 452 ; Walpole, *Life of Perceval*, v 2, p. 234.

(2) *Wellington Desp.*, 3e sér., v. 4, pp. 210, 213, 215, 219 ; *Hans. D.*, v. 205, p 1290.

Conseil privé ou dans une audience accordée à cet effet dans le Cabinet royal ; car le *clavis regni* est un objet trop important pour être confié à d'autres qu'à son gardien légal ou au souverain lui-même (1). S'il n'est pas remis au souverain en personne, il ne devra l'être qu'à celui qui le réclamera par ordre formel sous sceau privé ou seing royal (2).

Si, par l'exercice de la prérogative royale, tout un ministère est révoqué, les lettres de révocation sont écrites, au nom du souverain, par le secrétaire d'Etat nouvellement nommé (3). Si la retraite d'un ministère a lieu par démission volontaire, il est d'usage que les ministres démissionnaires s'assemblent au Palais et soient introduits séparément dans le Cabinet royal, à l'effet de remettre entre les mains du souverain leurs insignes particuliers (4) : bâton, sceaux, clés, etc.; cette cérémonie pourra aussi intervenir dans la réunion du Conseil privé, au cours de laquelle les ministres nouvellement nommés sont mis en possession des marques extérieures de leurs fonctions (5). Mais si le souverain voit quelque objection à accorder une entrevue personnelle, il peut ordonner que la remise des insignes aura lieu entre les mains d'une autre personne désignée à cet effet (6).

(1) Campbell, *Chanc.*, v. 5, p. 613.
(2) *Ib.*, v. 1, p. 23.
(3) Jesse, *Life of George III.*, v. 1, p. 307 ; Campbell, *Chanc.*, v. 5, p. 565.
(4) *Ib.*, v. 6, p. 565. Les clés des boîtes du conseil ou du cabinet (n'étant point des insignes de fonctions) doivent être renvoyées à un secrétaire d'Etat ou à un autre ministre ; elles ne sont pas remises au roi (Jesse, *Life of George III.*, v. 3, p. 437).
(5) Torrens, *Life of Melbourne*, v. 2, p. 368.
(6) Campbell, *Chanc.*, v. 5, p. 565.

Membre restant dans le Cabinet après sa démission

La démission d'une fonction qui donne un siège dans le Cabinet implique nécessairement l'abandon du droit d'assister aux réunions du Cabinet ; toutefois, le membre démissionnaire peut être spécialement invité par le souverain, agissant d'après les conseils du Premier ministre, à conserver ce siège avec ou sans fonctions ministérielles.

Nouveau ministère

Après la destitution ou la démission d'un ministère entier, il incombe au souverain de s'entretenir avec les Pairs ou les membres de la Chambre des Communes qui possèdent dans leur propre parti une influence suffisante pour être chargés de la tâche de former un nouveau gouvernement. Nous avons ailleurs discuté les pouvoirs et les devoirs du souverain en pareille circonstance, l'usage constitutionnel qui préside au choix des ministres par la Couronne et les circonstances dans lesquels un nouveau ministère devient responsable des actes de la Couronne qui motivent son arrivée au pouvoir. Il nous faut maintenant entrer dans un nouveau champ d'investigations et rechercher quelles sont les relations des ministres de la Couronne avec les deux Chambres du Parlement. Cet important sujet nous semble devoir former la matière d'un autre chapitre.

CHAPITRE II

LES MINISTRES DE LA COURONNE AU PARLEMENT

Nous avons retracé les origines et le développement de la responsabilité ministérielle ; nous avons suivi la fortune du Cabinet depuis sa première apparition sur la scène de l'histoire jusqu'au jour où il a été accepté définitivement comme une partie essentielle du système gouvernemental en Angleterre. Il nous faut maintenant considérer les moyens par lesquels ce rouage, relativement moderne, collabore activement avec les autres organes plus anciens de la machine politique.

Responsabilité des ministres envers le Parlement

La responsabilité des ministres pour chacun des actes du gouvernement est pratiquement assurée et rendue effective grâce à la règle qui donne aux ministres de la Couronne le droit de pénétrer au Parlement, afin d'y représenter l'autorité de la Couronne et de mettre le gouvernement en relation directe avec ce corps.

Toutes les fonctions exécutives de la Couronne ont été confiées à des ministres choisis par le souverain et personnellement responsables envers lui. Pour que ces fonctions puissent être exercées d'accord avec les opinions les plus éclairées du grand Conseil de la nation,

il est indispensable que les ministres du roi soient choisis parmi les membres de l'une ou l'autre des Chambres législatives ; ils sont ainsi mis en présence de ceux qui ont le droit de se prononcer avec autorité sur la politique du gouvernement, et dont le consentement est nécessaire pour que ce dernier puisse se maintenir au pouvoir.

De leur côté, les ministres étant les serviteurs choisis par le souverain et jouissant de sa confiance, sont nécessairement les dépositaires de tous les secrets d'Etat ; ils ont accès aux plus hautes sources d'information sur toutes les questions politiques. Ce sont ordinairement des hommes qui, par leur talent et leur expérience, sont particulièrement qualifiés pour guider les délibérations du Parlement, et aider ses membres, leurs collègues, à prendre des décisions judicieuses sur toutes les questions politiques qui leur sont soumises. Cette solution rend des services inappréciables ; elle leur permettra de concevoir et de proposer des mesures acceptables et de faciliter leur vote dans les deux Chambres législatives.

Responsabilité envers la Chambre des communes.

D'autre part, chaque Chambre du Parlement peut exprimer librement son opinion sur chacun des actes ministériels ; au un gouvernement ne peut rester longtemps en fonctions s'il ne possède la confiance du Parlement et particulièrement celle de la Chambre des Communes. Lorsqu'elles accordent ou retirent leur confiance, les Chambres du Parlement ne peuvent être guidées que par des considérations d'intérêt public. Elles ne renverseront un ministère qu'autant qu'elles auront la certitude qu'il ne représente pas entièrement leurs

sentiments politiques et qu'il pourra être remplacé par un meilleur ; dans le cas contraire, elles se contenteront le plus souvent d'exercer une surveillance et un contrôle plus vigilants sur ses actes et ses propositions. Elles ne voudront pas courir les risques d'un changement de gouvernement.

Au contraire, si elles croient que la direction des affaires publiques doit être confiée à d'autres mains, elles n'ont qu'à déclarer (formellement ou implicitement) que les ministres ont perdu leur confiance, et, inévitablement, un changement devra avoir lieu. Ainsi, directement ou indirectement, le verdict suprême sur tout exercice du pouvoir politique se trouve dans le jugement de la Chambre des Communes (1).

Examinons maintenant en détail les divers points compris dans la définition précédente du gouvernement parlementaire. Ce sujet se divise naturellement en trois parties principales : 1° La présence des ministres de la Couronne au Parlement. 2° Les rapports des ministres de la Couronne avec le Parlement. 3° La responsabilité des ministres envers le Parlement, et particulièrement envers la Chambre des Communes.

I

Présence des ministres au Parlement.

Dans un chapitre précédent, nous avons déjà traité la partie historique de cette étude, en décrivant la situa-

(1) Amos, *Fifty Years of Eng. Const.*, ch. 3, sec. 3.

tion occupée, avant la révolution de 1688, par les ministres du roi au Parlement. Nous allons maintenant nous efforcer d'exposer la question, telle qu'elle se présente aujourd'hui, et d'expliquer le droit et la coutume parlementaires.

S'il n'est pas absolument nécessaire que chacun des membres du Cabinet soit placé par la Couronne à la tête d'un département ministériel, l'esprit de la constitution exige que tous ceux qui occupent un siège au Cabinet soient en même temps membres de l'une ou de l'autre Chambre du Parlement (1). Nul ne doit être admis dans le Cabinet ni autorisé à y rester, s'il ne fait plus partie du Parlement ; il n'en serait autrement que s'il avait des chances d'y être renvoyé à bref délai à la suite d'une élection (2).

Les ministres du cabinet doivent faire partie du Parlement

Le ministère est strictement et exclusivement responsable du gouvernement du pays dans toutes ses diverses branches et dans tous ses détails ; d'autre part, il possède vis-à-vis de la Couronne un contrôle absolu sur tous les départements d'Etat, en sorte que chaque fonctionnaire public du royaume lui est subor-

Tous les départements publics doivent être représentés au Parlement

(1) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, p. 435 ; M. Lamb (lord Melbourne) dans *Parl. Deb.*, v. 9, p. 287 ; lord John Russell, *Hans. D.*, v. 110, p. 230, 231 ; lord Stanley, *Ib.*, v. 162, p. 1901.

(2) En 1835, quand fut formé le ministère de Sir Robert Peel, on décida de donner un siège dans le cabinet à Sir George Murray, maître général de l'artillerie. Il devint par suite candidat à un siège dans la Chambre des Communes ; mais il fut battu aux élections dans le comté de Perth. Après son échec à Perth, Sir G. Murray offrit de se retirer du département qu'il dirigeait, mais Sir R. Peel lui écrivit pour le presser de conserver ses fonctions. Il ajoutait cependant : « Cela m'est plus difficile en ce qui concerne le cabinet, et, est-il besoin de le dire, cela seulement et exclusivement, à cause du précédent constitutionnel. Un siège

donné directement ou indirectement. Par suite, il est juste et conforme à l'usage constitutionnel qu'il y ait, pour chaque branche du service public, un ministre de la Couronne spécialement responsable, et que chaque département d'Etat soit également représenté au Parlement (1).

Cette représentation peut être directe, elle est alors assurée par la présence dans l'une des Chambres du chef politique du département ou d'un fonctionnaire politique attaché à ce département. Elle peut aussi être indirecte ; alors elle est assurée par quelque autre fonctionnaire du gouvernement, spécialement chargé de parler au nom du département en question, en qualité de représentant parlementaire (2).

au cabinet donné à un conseiller responsable de la couronne — lorsqu'un conseiller ne fait partie ni de la Chambre des Lords ni de celle des Communes — est, je le crains, un fait extrêmement rare, sinon sans précédent, à notre époque... Il est certain que si l'on pouvait prévoir à bref délai votre élection, cette objection n'existerait plus » (Peel, *Memoirs*, v. 2, pp. 50-52). Sir George cessa donc d'assister aux conseils de cabinet ; toutefois, il resta à la tête du département de l'artillerie jusqu'au changement de ministère (*Hans. D.*, v. 84, p. 758 ; Haydn, *Book of Dignities*, p. 192).

En décembre 1845, M. Gladstone ayant été nommé secrétaire colonial dans le ministère de Sir R. Peel, fut battu dans le bourg de Newark, quand il s'y présenta pour réélection. Il resta en dehors du Parlement jusqu'à la démission de ce ministère, c'est-à-dire jusqu'en juin 1846. Le fait qu'il ne faisait point partie du Parlement fut discuté à la Chambre des Communes le 6 mars, mais aucune explication ne fut fournie par le gouvernement, sinon qu'il continuait à assister aux conseils de cabinet (*Hans. D.*, v. 84, pp. 754-758. Voir les commentaires de lord Campbell sur ce cas, *Ib.*, v. 189, p. 946, et M. Gladstone dans ses *Gleanings*, v. 1, p. 225).

(1) Lord Stanley, *Hans. D.* v. 162, p. 1901.

(2) M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 219, p. 1613.

La représentation doit avoir lieu dans les deux Chambres

La représentation au Parlement de chaque département important de l'État ne doit pas être limitée à l'une des Chambres seulement ; elle doit, toutes les fois que la chose est possible, avoir lieu dans les deux Chambres. Cela paraît désirable, tout d'abord à cause de la considération qui est due à chaque branche distincte et indépendante de la législature, et en second lieu parce que on maintient ainsi l'harmonie entre les corps exécutif et législatif ; enfin l'expédition des affaires publiques au Parlement s'en trouve facilitée. Toutes les fois que le représentant d'une branche particulière du service public dans l'une des Chambres est le ministre en chef de ce département avec siège au Cabinet, ce département doit être représenté dans l'autre Chambre, si possible, par un sous-secrétaire, vice-président, ou autre fonctionnaire subordonné, en tous cas, par quelqu'autre membre du gouvernement (1).

La proportion de ministres de Cabinet qui doivent être pris dans l'une ou l'autre des Chambres du Parlement varie nécessairement selon les circonstances. Il est impossible de fixer aucune règle en une matière qui dépend à la fois de la force des partis et de la somme des talents dont dispose l'administration en fonctions.

C'est au premier ministre qu'il appartient de faire la répartition des principales fonctions du gouvernement entre les deux Chambres du Parlement. Mais ce n'est pas toujours une tâche facile. Comme principe dirigeant, on peut dire que tout département ministériel

(1) Rep. Com. on Education, *Com. Pap.*, 1865, v. 6 ; Déposition de lord Granville, 1883, 2317.

auquel est confiée la disposition des deniers publics doit être représenté à la Chambre des Communes, soit par son chef, soit par son secrétaire politique (1). De plus, le pouvoir et l'influence, qu'a acquis continuellement la Chambre des communes dans les affaires publiques, exige qu'une plus large proportion de ministres de Cabinet soient pris dans cette assemblée. Les sous-secrétaires d'Etat, quelque capables qu'ils soient, ne sont pas en situation d'exposer ou de défendre la politique du gouvernement avec la liberté, l'intelligence et la responsabilité nécessaires pour répondre aux exigences de la Chambre des communes. En fait, ce sont simplement des mandataires qui doivent justifier un système politique à l'édification duquel ils n'ont point pris part.

Il est curieux d'observer le changement apporté pendant ce siècle dans les usages constitutionnels pour la proportion relative des ministres de Cabinet dans les deux Chambres ; le changement indique en même temps, d'une façon frappante, la croissance du pouvoir de la Chambre basse. Le premier Cabinet de George III (en 1760) était composé de quatorze membres, dont treize étaient pairs et un seul faisait partie de la Chambre des communes. Au début de la première administration de M. Pitt, en 1783, celui-ci était le seul ministre siégeant à la Chambre des Communes (2). Le Cabinet de M. Addington, en 1801, se composait de neuf personnes dont cinq étaient pairs, et les autres

(1) M. Cowper, *Hans. D.*, v. 172, p. 364.
(2) Stanhope, *Pitt*, v. 1, p. 165.

membres des Communes (1). Quand M. Pitt revint au pouvoir, en 1804, son Cabinet comprenait douze personnes dont, sans compter Pitt lui-même, une seule, Lord Castlereagh, était membre de la Chambre des Communes (2). A la mort de M. Pitt, le ministère Grenville se composa de onze membres, dont sept pairs et quatre membres de la Chambre des Communes (3). Le Cabinet de M. Perceval, en 1809, comprenait dix membres dont six pairs et quatre membres des Communes. Le Cabinet de Liverpool, en 1812, était composé de douze membres : dix pairs et seulement deux membres des Communes ; mais en 1814, la force relative du gouvernement dans les deux Chambres fut modifiée par certains changements ministériels qui donnèrent neuf ministres de Cabinet à la Chambre haute et quatre à l'autre. En 1818, il y avait quatorze ministres de Cabinet, parmi lesquels huit pairs et six membres des Communes. En 1822 (Lord Liverpool étant encore premier), le Cabinet était composé de quinze membres parmi lesquels neuf pairs (4). Depuis le *Reform Bill,* il a été d'usage de répartir plus également les principaux membres du gouvernement entre les deux Chambres.

A la formation du second ministère de Lord Palmerston, en 1859, le Cabinet se composait de quinze membres, dont cinq pairs et dix siégeant à la Chambre des Communes. Mais, par suite de diverses circonstances qui occasionnèrent des remaniements dans le personnel

(1) Stanhope, *Pitt,* v. 3, p. 822.
(2) *Ib.*, v. 4, p. 189.
(3) *Parl. Deb.*, v. 6, p. 12.
(4) Sir G. C. Lewis, *Administrations*, pp. 349, 383, 397, 414.

Prépondérance des Lords dans les fonctions ministérielles

du gouvernement, il arriva que, de 1863 à 1865, huit des sièges du Cabinet furent occupés par des pairs, et sept seulement par des membres de la Chambre des Communes. Les quatre principaux départements d'Etat, c'est-à-dire les ministères de la guerre, des affaires étrangères, des colonies, et l'amirauté avaient des pairs à leur tête et se trouvaient représentés à la Chambre des Communes par des sous-secrétaires (1). Cette répartition des fonctions ministérielles entre les deux Chambres amena beaucoup d'inconvénients et de mécontement, et on profita, en 1864, de la retraite du duc de Newcastle du ministère des colonies pour conférer les sceaux de ce département à M. Cardwell, membre de la Chambre des Communes. Toutefois, la prépondérance de la Chambre haute dans les postes de ministres de Cabinet resta la même, car M. Cardwell avait précédemment occupé un siège au Cabinet comme chancelier du duché de Lancastre, office qui fut conféré à un pair, le comte de Clarendon.

Le 18 avril 1864, M. Disraeli — d'une manière générale et sans prendre sur lui de poser sur ce point une règle inflexible — signala les graves objections que soulevait la continuation de cet arrangement. Il émit l'opinion que devaient siéger dans la Chambre des communes les ministres suivants : les chefs des « deux grands départements des dépenses publiques », à savoir, ceux de l'armée et de la marine, plus une

Ministres qui doivent siéger aux Communes

(1) *Hans D.*, v. 170, pp. 467, 1960 : v. 171, p. 1824.

forte majorité des secrétaires d'Etat, et enfin « la grande majorité » des fonctionnaires administratifs. Il démontra que la Constitution avait pourvu à la représentation proportionnelle du gouvernement dans la Chambre des Lords en ne permettant qu'à quatre des cinq secrétaires d'Etat de siéger aux Communes et en exigeant que le Lord chancelier, le Lord président du Conseil et le Lord du sceau privé (1) fussent choisis parmi les pairs.

En réponse aux observations de M. Disraeli, Lord Palmerston ne tenta point de discuter la doctrine générale énoncée en ce qui concerne la répartition des sièges du Cabinet entre les deux Chambres ; mais il démontra que les changements survenus dans la proportion des ministres de Cabinet appartenant à l'une ou l'autre des Chambres (cinq aux Lords et dix aux Communes) depuis la formation de son ministère, étaient dus à des circonstances imprévues et inévitables.

Coutume plus récente à cet égard

A la formation du ministère Derby en 1866, sept portefeuilles de Cabinet furent attribués aux Lords et huit aux Communes. Les secrétaires d'Etat des départements de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Guerre, et des Indes siégeaient tous à la Chambre des Communes.

(1) (La Constitution n'exige point que le Président du Conseil ou le Garde du sceau privé siègent à la Chambre des Lords. Lord J. Russell siégea comme Président du Conseil à la Chambre des Communes. En 1892, M. Gladstone occupait la charge du sceau privé. — *Walpole*).

(2) *Hans. D.*, v. 174, pp. 1219, 1232 ; *Ib.*, vol. 175, p. 596.

(3) Dans le sens de l'opinion attribuant le secrétaire des Affaires Etrangères à la Chambre des Communes, voir 1[er] Rep. Com. Dipl. Service, Evid. 1397, 1398, *Com. Pap.*, 1871, v. 7.

aussi bien que le Chancelier de l'Echiquier, le premier Lord de l'Amirauté et les présidents du Bureau du commerce et du *poor law board*. Le Premier ministre lui-même, en qualité de premier Lord de la Trésorerie, le lord Chancelier, le Secrétaire des colonies, le Président du conseil, le Lord du sceau-privé, le chancelier du duché de Lancastre et le Maître-général des postes siégèrent à la Chambre des Lords. Cette répartition des fonctions était en parfait accord avec le principe invoqué en 1864 par M. Disraeli, alors chef de l'opposition. L'année suivante, des circonstances imprévues apportèrent à ces arrangements un changement : les chefs du bureau du commerce et du *poor law board* furent pris dans la Chambre des Lords et leurs départements respectifs furent représentés à la Chambre des communes par des ministres subordonnés. Mais il n'en résulta pour le bien public aucun inconvénient (1).

A son arrivée au pouvoir, en 1874, M. Disraeli réduisit à douze le nombre des ministres de Cabinet : une moitié siégeait dans chaque Chambre. Ils étaient nommés conformément aux opinions déjà exprimées par lui à ce sujet. En 1876, quand M. Disraeli reçut la pairie, il maintint la proportion des ministres de Cabinet dans les deux Chambres, en ajoutant la charge de Lord du sceau-privé à celle de Premier Lord de la Trésorerie. Le siège vacant au Cabinet fut attribué au Secrétaire en chef de l'Irlande qui siégea à la Chambre des Communes. En 1878, le Cabinet s'augmenta d'un treizième membre pris dans la Chambre des Communes.

(1) *Hans D.*, v. 187, p. 877.

Avantages pour un ministre de siéger dans la Chambre des Lords

Il faut reconnaître que des inconvénients très sensibles résultent de la représentation à la Chambre des Communes d'un important département public par un fonctionnaire de rang inférieur et ne possédant point de siège au Cabinet, alors que son chef politique siège à la Chambre des Lords; toutefois, on a dit, non sans raison, que d'un autre côté il y avait un avantage pratique considérable, au point de vue administratif, à ce qu'un homme à la tête d'un important département eût ses soirées libres et ne fût pas surchargé par l'énorme tâche qu'impose la présence assidue à la Chambre des Communes (1). Il y a là, jusqu'à un certain point, de quoi contrebalancer les inconvénients résultant d'une injuste proportion des principaux ministres à la Chambre haute, lorsque, ce qui peut arriver, cette combinaison des fonctions ministérielles est une nécessité politique.

Représentation par des sous-secrétaires d'Etat

Nous avons déjà dit (2) qu'en vue de faciliter la représentation de chaque branche importante du service public dans les deux Chambres du Parlement, on autorise des sous-secrétaires d'Etat à agir comme auxiliaires des chefs de leurs départements respectifs dans l'accomplissement de cette importante fonction. Ces fonctionnaires ne sont point rendus inéligibles à la Chambre par l'article 25 du *statute* d'Anne (6 Anne,

(1) Report Com. on Education, *Com. Pap.*, 1865, v. 6, Evid. 760.

(2) *Ante*, p. 42.

c. 7), en tant du moins que leurs fonctions ne sont pas nouvelles ; par suite, cela n'entraîne point l'inéligibilité (1). Ils ne sont pas nommés directement par la Couronne ; dans la forme aussi bien qu'en réalité, ils sont nommés par un secrétaire d'Etat, et, par suite, ils ne tombent point sous le coup de l'article 26 de cet Act, qui déclare vacant le siège d'un membre de la Chambre des Communes, lorsque, pour la première fois, il est nommé à une fonction n'entraînant pas l'inéligibilité. En outre, l'Act 15 George II, c. 22, sec. 3, qui fut passé afin d'exclure de la Chambre tous les « députés ou clercs » des principaux départements d'Etat, contient la clause que cet Act ne doit pas être interprété de façon à empêcher les secrétaires de la Trésorerie, du Chancelier de l'Echiquier et de l'Amirauté, ou les sous-secrétaires des principaux secrétaires d'Etat de siéger et de voter à la Chambre des Communes.

En réalité, il y a grand avantage à ce que l'administration ait le moyen d'assurer la présence à la Chambre des Communes de fonctionnaires ayant le droit d'y représenter les principaux départements d'Etat, et pouvant, en l'absence des ministres spéciaux et responsables, être chargés de diriger dans la Chambre les affaires qui les intéressent (2).

(1) Voir 2 Hatsell, pp. 51, 61 *n*.

(2) En 1867, le Parlement consentit à abolir la charge de vice-président du bureau du commerce et à lui substituer un secrétaire parlementaire : le but bien déterminé était de se débarrasser d'une charge impliquant la réélection du membre à qui elle était conférée, et de la remplacer par une charge qui, comme les situations correspondantes de même rang, n'entraînait point cette obligation (*Hans. D.*, v. 187, p. 475 ; Stat. 30 et 31, Vict., c. 72). En vertu de l'Act 34, et 35, Vict. c. 70, sec. 4, un des deux

Un nombre limité peut siéger à la fois à la Chambre des Communes

Toutefois, comme la loi ne permet qu'à quatre des cinq principaux secrétaires d'Etat, de siéger à la fois à la Chambre des Communes, il a été décidé qu'un égal nombre de sous-secrétaires d'Etat pourrait seulement y siéger à la fois (1).

Pourquoi les fonctionnaires civils permanents sont exclus de la Chambre

Si, d'une part, rien ne facilite le fonctionnement du gouvernement parlementaire comme l'autorisation de siéger à la Chambre des Communes qui est accordée aux chefs politiques et à leurs subordonnés immédiats dans chaque département public, pourvu qu'ils occupent leurs fonctions dans les mêmes conditions, par contre, la Chambre voit d'un très mauvais œil l'introduction dans son sein, de tout autre serviteur civil de la Couronne. Le même *statute*, qui autorise la présence à la Chambre de certains sous-secrétaires, déclare expressément que tous autres « députés ou clercs » dans les offices y énumérés, sont inéligibles et ne peuvent siéger ni voter dans cette Assemblée (2). Et, lorsqu'il n'y a point d'incapacité légale, l'usage constitutionnel veut que tout membre de la Chambre des Communes qui accepte une fonction

secrétaires du *local government board* peut siéger à la Chambre des Communes. Le *War Office Act* de 1870, 33 et 34, Vict. c. 17, autorise la nomination d'un secrétaire financier ayant un siège au Parlement, mais ce siège ne devient pas vacant par suite de la nomination. Le même Act crée un surveillant-général de l'artillerie, qui, s'il a un siège au Parlement, ne le perd pas du chef de sa nomination (*Hans. D.*, v. 201, pp. 101, 456, 571).

(1) Voir 2 Hatsell, 64 *n*; Acts 18 et 19, Vict. c. 10; 21 et 22 Vict. c. 106, sec. 4.

(2) 15 Geo. II, c. 22.

permanente et non politique dans le service civil, renonce à son siège au Parlement (1).

Il existe d'excellentes raisons constitutionnelles pour exclure de la Chambre des Communes tous serviteurs de la Couronne d'ordre non politique. Il faut excepter, naturellement, les officiers de l'armée ou de la marine, que l'article 28 du *statute* d'Anne déclare éligibles, étant strictement subordonnés et tenus de rendre compte de leur conduite au ministre d'Etat, chargé de la surveillance du département auquel ils appartiennent et seul responsable de son administration devant le Parlement. Ces fonctionnaires, par leur présence dans l'une ou l'autre des Chambres, seraient, si parfois ils avaient des vues politiques différentes de celles de leur chef responsable, une source de difficultés et pourraient amener des conflits regrettables (2).

Sans compter l'atteinte portée à l'indépendance du

(1) Cas de M. Phinn, *Hans. D.*, v. 138, p. 1187 ; et voir *ante*, v. 1, p. 261.

(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 182, p. 1862. Il y a un demi-siècle, l'usage constitutionnel était à ce sujet moins strict que maintenant. Néanmoins, en 1820, quand le colonel Sir Herbert Taylor, secrétaire militaire du commandant en chef (le duc d'York), fut élu à la Chambre des Communes, il fut nettement averti par le Premier (lord Liverpool) qu'il « ne devait point intervenir dans la discussion des affaires militaires », attendu que le secrétaire de la guerre était le porte-parole du gouvernement pour répondre à toutes les attaques dirigées contre le commandant en chef ou son département. » Pour la même raison, et afin d'empêcher le commandant en chef d'intervenir à la Chambre des Communes, lord Liverpool souleva des objections à l'entrée dans le Parlement du major-général Sir H. Torrens, adjudant-général. « Sir H. Torrens déclina le siège qui lui était offert, parce qu'il aurait dû s'engager à rester muet dans les discussions militaires ; quant à Sir H. Taylor, il n'intervint jamais dans les discussions de ce genre » (Clode, *Mil. Forces*, v. 2, p. 343).

Parlement par suite de la présence d'hommes dont les devoirs législatifs pourraient être gênés dans leur exercice, l'inéligibilité sert à renforcer la situation des fonctionnaires. Une réputation d'impartialité, d'honnêteté dans les intentions, un sens profond du devoir et la fidélité au chef politique placé temporairement à leur tête, voilà ce qui caractérise, avant tout, le corps entier des fonctionnaires publics de l'Angleterre. Ces qualités des fonctionnaires subordonnés leur attirent la juste confiance du ministre d'Etat qui sait devoir compter entièrement sur eux. Rien ne serait plus contraire au maintien de cette estime que de permettre à un fonctionnaire d'occuper une position dans laquelle l'expression consciencieuse de ses convictions pourrait le mettre en opposition avec le gouvernement, avec ses adversaires ou ses partisans (1).

Nous étudierons plus loin cette question, en élucidant les termes de la loi sur l'éligibilité des fonctionnaires publics à la Chambre des Communes.

Droit d'éligibilité à la Chambre des Communes

Nous avons déjà passé en revue les circonstances dans lesquelles le Parlement, après bien des efforts infructueux, réussit, sous le règne de la reine Anne, à limiter le nombre des fonctionnaires admis à siéger à la Chambre des Communes ; nous savons que, finalement, par une loi subséquente, il parvint à débarrasser la Chambre de tous les fonctionnaires qui ne sont point appelés, directement ou indirectement, à participer à la conduite du gouvernement de la Reine, ou dont la

(1) *Mir. of Parl.*, 1839, pp. 3939, 3942 ; *Hans. D.*, v. 151, pp. 788, 1583.

présence ne peut être justifiée par des motifs d'intérêt public (1).

On se souvient que le *statute* de la reine Anne (2) établissait deux principes importants qui, en substance, sont restés intacts jusqu'à ce jour. Le premier, c'est que l'acceptation par un membre de la Chambre des Communes d'un office rétribué par la Couronne, entraîne la vacance de son siège. Le second, c'est que ce membre des Communes pourra, néanmoins, être réélu, à la condition que ses fonctions ne soient pas de celles qui ont été expressément déclarées (par ce *statute* ou par un autre) incompatibles avec un siège à la Chambre des Communes.

Les ministres qui acceptent un portefeuille sont soumis à réélection

En ce qui concerne le premier de ces principes, le *statute* est invariablement interprété de façon très stricte.

Quant au second principe, introduit par le *statute* de la reine Anne, confirmé et étendu par la législation postérieure, il exige l'exclusion formelle de la Chambre des Communes de tous les fonctionnaires dont la présence n'y est pas nécessaire. Toutefois, en vertu de l'art. 25 du *statute* de la reine Anne, cette exclusion visait directement les titulaires de tous « *nouveaux offices* », qui seront créés après le 25 octobre 1705, ainsi que les offices qu'il énumérait. Il restait cependant un nombre considérable de fonctionnaires entrés titulaires d' « *anciens offices* » et qui, par suite, restaient tou-

Exclusion de tous les fonctionnaires inutiles

(1) Voir *ante*, v. 1, pp. 391 et ss.
(2) 6 Anne, c. 7, secs. 25, 26.

jours éligibles au Parlement. Mais leur exclusion s'est effectuée graduellement, grâce à divers *statutes* votés postérieurement (1); de sorte qu'aujourd'hui, en règle générale, aucun fonctionnaire de l'Etat ne peut siéger à la Chambre des Communes, à moins qu'il ne soit chargé de représenter une branche particulière du service public. Le principe d'exclusion n'a pas été étendu, il est vrai, à certaines fonctions honorifiques et non politiques, que, pour des motifs d'intérêt public, on ne veut point déclarer incompatibles avec un siège à cette Assemblée. Mais ces exceptions privilégiées ne sont que les vestiges d'un autre âge ; elles sont très peu nombreuses et disparaîtront graduellement.

La meilleure démonstration que l'on puisse faire des propositions qui précèdent, c'est d'exposer brièvement les résultats auxquels a abouti sur ce point l'action parlementaire depuis le *statute* de la reine Anne.

Juges

Les « douze » (2) juges d'Angleterre, bien qu'ils soient titulaires de fonctions existant bien antérieurement au *statute* d'Anne, et bien qu'ils ne soient point déclarés expressément inéligibles par un Act du Parlement, sont exclus de la Chambre des Communes, en vertu d'un ancien usage, à raison des

(1) Voir pour ces *statutes* et les décisions à ce sujet Rogers, *Law of Elections*, éd. 1886, pt. 2, pp. 576-593.

(2) Jusqu'en 1830, le nombre des juges de *common law* était de douze. A cette époque, il fut élevé à quinze et, en 1868, à dix-huit. Avec le *Supreme Court of Judicature Act* de 1873 le nombre des juges fut fixé à vingt et un (voir *Hans. D.*, v. 226, p. 761) : un autre juge fut ajouté par l'Act 40, Vict. c. 9. L'art. 9 les déclare, en effet, tous inéligibles à la Chambre des Communes.

convocations qu'ils reçoivent d'assister à la Chambre des Lords (1). Depuis le règne de la reine Anne, d'autres fonctionnaires de l'ordre judiciaire ont été rendus inéligibles par des *statutes* promulgués à différentes reprises (2). Ainsi, par exemple, les juges écossais ont été exclus par l'Act 7 Geo. II. c. 16; les juges irlandais par 1 et 2 Geo. IV. c. 44; et le juge de la Cour de l'Amirauté en Irlande, par l'Act 30 et 31 Vict. c. 114, sec. 9 (3).

Juges inéligibles à un siège au Parlement

Le juge de la Haute Cour de l'Amirauté fut frappé d'inéligibilité en 1840, par l'Act 3 et 4 Vict. c. 66 (4). Mais comme, au moment où fut promulgué cet Act, le juge de cette Cour était le D[r] Lushington, membre de la Chambre des Communes, on inséra dans la clause de disqualification les mots « après le présent Parlement » : on estimait que, puisqu'il avait été « choisi par ses électeurs pendant qu'il occupait ses fonctions judiciaires », il serait absolument « au delà de la juridiction » du Parlement de lui demander de quitter son siége (5). Les juges des nouveaux ***Landed Estates Courts***

(1) *Mir. of Parl.*, 1839, p. 4588 ; et voir *ante*, v. 1, pp. 377 et s.

(2) Rogers, *Law of Elec.*, éd. 1886, pp. 571-573. Voir article dans *Law Mag.*, pt. 2, août 1868. Une personne en possession d'une fonction judiciaire peut-elle siéger à la Chambre des Communes ?

(3) Jusqu'à la promulgation de cet Act en 1867, le juge de cette cour était éligible (*Com. Pap.*, 1864, v. 29, p. 232).

(4) Voir *Mir. of Parl.*, 1839, p. 161 ; mais voir *Hans D.*, v. 127, p. 1008.

(5) *Mir. of Parl.* 1839, p. 4587. Ce juge distingué resta à la Chambre des Communes, dont il fut l'ornement pendant trente-quatre ans, jusqu'à la dissolution du Parlement en 1841. Il continua à présider la Cour de l'Amirauté jusqu'en 1867, et abandonna ses fonctions dans sa 86[e] année.

en Irlande sont atteints par l'Act 21 et 22 Vict. c. 72, sec. 7 ; et tous juges, greffiers et fonctionnaires attachés à une Cour, ayant juridiction dans les cas de banqueroute, sont disqualifiés par l'Act 32 et 33 Vict. c. 71, sec. 69.

Lors de l'établissement des Cours de comté en Angleterre, les juges de ces Cours furent exclus de la Chambre des Communes par les Acts 9 et 10 Vict. c. 95 et 25 et 26 Vict. c. 99.

Recorders

Les *recorders* des différents bourgs en Angleterre et dans le pays de Galles ne sont point inéligibles à la Chambre des Communes ; mais il leur est défendu de représenter le bourg dans lequel ils sont recorders (1), et lors de leur nomination par la Couronne, les *recorders* sont invariablement soumis à réélection, s'ils désirent rester au Parlement (2).

Fonctionnaires judiciaires encore éligibles

Les *recorders* de Londres et de Dublin sont cependant éligibles à la Chambre des Communes pour n'importe quelle circonscription. Le *recorder* de Londres est nommé par la Cour des *Aldermen*, mais celui de Dublin est nommé par la Couronne (3).

Les juges de la Cour ecclésiastique et des Cours provinciales de Canterbury et d'York, sont aussi, en vertu

(1) Act 5 et 6 Will. IV. c. 76, sec. 103. De même, un avocat révisant (revising barrister) ne peut siéger à la Chambre des Communes pour un comté ou un bourg dans lequel il est nommé pour remplir ses fonctions, Act 6 et 7, Vict. c. 18, sec. 28.

(2) *Com. Journ.*, 1861, p. 156. Voir cas de l'Attorney-General, Sir R. Collier et le greffe de Bristol, Am. Law Rev., v. 5, p. 195.

(3) *Pol. Cyclop.*, v. 4, p. 614 ; *Mir. of Parl.*, 1831-2, pp. 3331 3496 ; *Ib.*, 1839, pp. 3938, 4591 ; *Hans. D.*, v. 218, p. 945.

du Public Worship Regulation Act de 1874, admis à siéger à la Chambre des Communes (1). Il en était de même pour le Maître des Rôles jusqu'au jour où il fut expressément exclu par le *Supreme Court of Judicature Act* de 1873, à compter « du jour fixé pour la mise en vigueur de cet Act ». Mais Sir George Jessel fut nommé Maître des Rôles avant cette date, et, comme l'article 11 de l'Act de 1873 exemptait de l'incapacité les « juges existants », l'élection de Sir G. Jessel à la Chambre des Communes, en avril 1880, fut validée, et on décida que le *Judicature Act* ne s'opposait point à ce que l'élu prît possession de son siège dans cette Assemblée (2).

Commissaires des biens d'Eglise

Il n'y a donc qu'une seule personne qui, tenant un office rétribué sous l'autorité de la Couronne ou de sa main et n'étant point ministre reconnu de la Couronne, puisse actuellement siéger à la Chambre des Communes ; c'est le premier commissaire des biens d'Eglise (*first Church estates commissioner*) (3). Ce fonctionnaire est un membre laïque de l'Eglise d'Angleterre, nommé par la Couronne à titre révocable, il est chargé de gérer tous les biens administrés par les commissaires ecclésiastiques de l'Angleterre, il est lui-même, *ex-officio*, un des commissaires. Mais, toujours, depuis sa constitution, la charge de « premier commissaire » fut tenue par un pair. Le second et le troisième commissaires ont ordinairement été choisis parmi les membres de la Cham-

(1) *Mir. of Parl.*, 1839, p. 4588 ; *Hans. D.*, v. 221, p. 905.
(2) *L. T.*, 8 Mai 1880, p. 19.
(3) Voir rapport relatif aux offices rétribués, *Com. Pap.*, 1867, v. 56, p. 19.

bre des Communes, car l'acceptation de ces charges n'entraîne point l'inéligibilité. De fait, le second commissaire a le droit de siéger, parce que, bien que nommé par la Couronne, il ne reçoit point de traitement. Le troisième, parce que, tout en étant un fonctionnaire rétribué, il est nommé par l'Archevêque de Canterbury.

Exclusion de tous les fonctionnaires, à l'exception de ceux qui ont un mandat public

Depuis le *Reform Act* de 1832, la tendance du Parlement a été d'adhérer avec plus de rigueur au principe d'exclusion établi par le *statute* de la reine Anne, en réduisant le nombre des fonctionnaires de la Couronne éligibles à la Chambre des Communes, et en excluant tous ceux qui n'ont pas un caractère représentatif. En conséquence, le nombre des offices rétribués par la Couronne, pouvant être remplis à un moment quelconque par des membres de la Chambre des Communes, est allé toujours en décroissant, grâce à la suppression des diverses sinécures et à la fusion d'autres offices avec des départements connexes.

Dans certaines colonies de l'Australie, le principe d'indépendance législative a été étendu plus loin encore : on a été jusqu'à défendre, sous pénalité, à un membre élu ou nommé aux Chambres législatives d'accepter une place ou fonction rétribuée sous l'autorité de la Couronne, à une époque quelconque *pendant les six ou douze mois qui suivront le jour où ils auront cessé d'être membres de ces Assemblées*. Telle a été la loi dans Victoria, depuis 1859 (1) et dans la Nouvelle-Zélande, depuis 1879 (2).

(1) Act 23 Vict. n° 91, sec. 12.
(2) Act 42 Vict. n° 30, sec. 6.

En outre, pendant ces dernières années, le principe d'exclusion a été étendu encore plus loin pour certaines charges inamovibles nouvellement créées, et, il est aussi appliqué dans ces cas particuliers à la Chambre des Lords. Ainsi, dans le *Government of India Act* de 1858, il était décidé que les membres du conseil qui assiste et conseille le gouverneur général, bien que nommés à vie « *during good behaviour* » seraient incapables de siéger ou de voter dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement (1). En 1866, l'Act qui autorisait la Couronne à nommer un contrôleur et vérificateur général et un aide-contrôleur et vérificateur, déclarait ces fonctionnaires inéligibles à la Chambre des Communes, bien qu'ils fussent aussi nommés « *during good behaviour* », ce qui les rend en pratique indépendants du contrôle ministériel. Il fut décidé ultérieurement qu'aucun pair du Parlement ne serait capable de remplir ces fonctions (2). Le *Parliamentary Elections Act* de 1868 dispose, en ce qui concerne les *puisne judges* chargés de l'examen des élections contestées, que tant que leur office sera semblable à celui des autres juges, — ce qui les exclut de la Chambre des Communes —, aucun juge « membre de la Chambre des Lords » ne sera nommé juge d'élection (3).

Certains fonctionnaires exclus des deux Chambres

(1) 21 and 22, Vict. c. 106, sec. 12 ; et voir *Hans D.*, v. 151, pp. 784-790, 1582 ; *Ib.*, v. 187, p. 1048 ; *Ib.*, v. 196, p. 1236.

(2) 29 and 30 Vict. c. 39, sec. 3. Le précédent contrôleur de l'Échiquier (Ld. Monteagle), dont la charge était identique à celle du nouveau contrôleur et vérificateur général, était membre de la Chambre des Pairs. Mais voir *Hans. D.*, v. 182, p. 1862.

(3) 31 et 32 Vict. c. 125, sec. 11. Voir premier projet de bill, n° 27, 1868. En Nouvelle-Zélande, l'incapacité des fonctionnaires

D'autre part, en diverses circonstances, des nominations à des fonctions permanentes d'ordre non politique, telles que celles de commissaires de bureaux publics ou de chefs de départements administratifs ont été conférées à des pairs.

Réélection lors de l'acceptation de fonctions ministérielles

Si, d'une part, le Parlement tient de plus en plus la main à ce qu'il y ait incompatibilité entre un siège à la Chambre des Communes et l'acceptation d'une fonction non politique conférée par la Couronne, d'autre part, depuis le premier Reform Act de 1832, les hommes d'Etat, en dehors de toute considération de parti, ont la conviction de plus en plus ferme que la clause du statute d'Anne, qui oblige les membres nommés ministres à retourner devant leurs électeurs pour solliciter à nouveau leurs suffrages, doit être revisée afin d'être mise en harmonie avec les exigences du système politique moderne (1).

Proposition d'abrogation de la loi soumettant les ministres à réélection

Quand le Reform Bill de 1832 fut discuté à la Chambre des Lords, Lord Northampton proposa d'y insérer une clause dispensant les membres de la Chambre des Communes de l'obligation d'abandonner leur siège, lorsqu'ils accepteraient des fonctions politiques. Lord Grey, qui était premier ministre, se déclara

(autres que ceux d'ordre politique) s'étend également aux deux Chambres. Voir *Disqualification Acts*, 1876, c. 70, et 1878, c. 30.

(1) Voyez les observations du Très Hon. M. Cave sur le Bill qui passa en 1867, en vue de convertir la fonction de vice-président du bureau du commerce en un sous-secrétariat, justement afin d'éviter l'obligation de la réélection, lors de l'acceptation de cette fonction (*Hans. D.*, v. 187, p. 476).

partisan de cette proposition. A son avis, la coutume présente entraînait de grands inconvénients, qui n'étaient point contrebalancés par des avantages équivalents. Toutefois, on jugea imprudent de risquer de renforcer l'opposition au Reform Bill, en essayant d'y introduire un amendement susceptible d'être très mal interprété (1). En conséquence, Lord Northampton présenta, à cet effet, un Bill séparé. Le Duc de Wellington, qui était alors le chef de l'opposition à la Chambre des Lords, exprima l'opinion que cette mesure devenait nécessaire après la promulgation du Reform Bill ; toutefois, à son avis, la proposition aurait dû émaner du gouvernement. Les autres pairs qui prirent part aux débats, en général favorables au Bill, demandèrent un délai pour l'examiner ; il fut ainsi ajourné, puis oublié (2).

Sièges *ex-officio*

En 1834, une motion semblable fut présentée par un membre privé de la Chambre des Communes ; elle rencontra peu de faveur. Un amendement fut proposé permettant aux membres du gouvernement d'avoir à la Chambre des sièges *ex-officio*, mais sans avoir le privilège de voter, à moins qu'ils n'eussent ce siège à la suite d'une élection. Cette proposition sembla plus inacceptable encore à la Chambre, et plusieurs années s'écoulèrent avant que la question fût soulevée de nouveau au Parlement. En 1852, quand Lord John Russell agita à nouveau la question de la réforme, on dut se préoccuper de donner une solution à cette affaire. Se souvenant du

(1) *Mir. of Parl.*, 1831-2, p. 2382 ; Grey, *Parl. Govt.*, éd. 1864, p. 125 ; *Hans. D.*, v. 189, p. 740.
(2) *Mir. of Parl.*, 1831-32, pp. 2569, 2808.

sort qu'avaient eu les précédentes tentatives faites dans cet ordre d'idées, Lord John Russell se borna à la proposition suivante : Tout membre de la Chambre qui, au moment de son élection avait une fonction dans le gouvernement ne sera point soumis à réélection, s'il y a simplement changement de fonctions. Par là, on voulait repousser l'argument, si souvent formulé contre la proposition plus générale, que, lorsque les électeurs avaient choisi un homme libre et indépendant pour les représenter, ils avaient le droit de revenir sur leur choix, si leur élu assumait la charge et les responsabilités d'une fonction publique. Toutefois, le Bill ne passa pas, en sorte que la loi sur la vacance des sièges demeura telle qu'elle était auparavant.

Proposition tendant à ce que le siège ne devienne pas vacant par suite d'un changement de fonctions

En 1854, Lord John Russell, comme orateur du ministère de coalition de Lord Aberdeen, introduisit un autre *Reform Bill* dont l'une des clauses supprimait, pour les membres de la Chambre des Communes nommés pour la première fois ministres de la Couronne, la nécessité d'une réélection. En faveur de cette proposition, Sa Seigneurie exposa les inconvénients et les embarras créés par la loi en vigueur. Les électeurs, disait-il, considèrent rarement la question qui leur est soumise, c'est-à-dire celle de l'acceptation d'une fonction publique par leur représentant ; ils s'opposent parfois au renouvellement de son mandat pour des raisons toutes différentes. Il démontra que la véritable responsabilité assumée par un membre qui acceptait de faire partie du gouvernement existait vis-à-vis de la Chambre elle-même et non vis-à-

Projet tendant à la suppression de la réélection

vis des électeurs ; la preuve, c'est qu'il pouvait, incontestablement, changer sa politique, sans être obligé de revenir devant ses électeurs, à moins qu'il voulût obtenir le renouvellement de son mandat (1). Néanmoins, le Bill ne passa point.

Projet tendant à dispenser d'une seconde réélection

En 1859, un *Reform Bill* fut soumis à la Chambre des Communes par M. Disraeli, organe du ministère de Lord Derby. Il contenait une clause dispensant de la nécessité de la réélection tout membre qui, ayant été élu alors qu'il occupait une fonction rétribuée de la Couronne, accepterait, en cours de mandat « *while he continues to be such member* », une nouvelle fonction rétribuée (n'entraînant pas toutefois une inégibilité) (2). Cette clause ne fut ni développée, ni débattue à la Chambre pendant la discussion du Bill qui fut rejeté en deuxième lecture.

Dans le cas d'une continuelle tenure des fonctions

En 1860, Lord John Russell introduisit, au nom du ministère de Lord Palmerston, un nouveau Reform Bill, dans la clause 30 duquel, il proposait d'établir — dans les termes du Bill présenté par M. Disraeli, l'année précédente — qu'il ne serait point nécessaire pour un membre, élu lorsqu'il était fonctionnaire de la Couronne, de recourir à la réélection, lorsqu'il accepterait, en cours de mandat « *while he continues to be such member* », une nouvelle fonction ; toutefois, l'acceptation ultérieure d'une fonction devait avoir lieu « au moment ou immédiatement avant sa démission des fonctions » qu'il

(1) *Hans. D.*, v. 130, p. 508 ; et voir p. 530.
(2) *Com. Pap.*, 1859, 1re sess., v. 2, p. 678.

occupait précédemment (1). Après de longs débats, ce Bill fut retiré sans que cette clause particulière eût été soumise à discussion. La question de Réforme ne fut plus soulevée durant plusieurs années.

Reform Bill de 1866

A la longue, en 1866, après la mort de Lord Palmerston, l'attention de la Chambre des Communes fut de nouveau attirée sur la question de la représentation et M. Gladstone, organe du ministère de Lord Russell, présenta un Reform Bill. Chose étrange, ce dernier ne contenait aucune clause concernant la vacance des sièges lors de l'acceptation d'une fonction. Si l'on songe que Lord Russell avait, à plusieurs reprises, parlé en faveur d'une modification sur ce point, cette omission ne peut être attribuée qu'à un refus opposé par M. Gladstone de soulever de nouveau la question (2). Le Bill partagea le sort des projets précédents.

Ainsi, jusqu'en 1867, le principe établi par le statute de la reine Anne, d'après lequel, en toute occasion et en toutes circonstances, un membre de la Chambre doit soumettre à ses électeurs l'acceptation qu'il a faite d'une fonction de la Couronne, fut maintenu d'une manière ferme et persistante par la législature (3); on vit échouer toutes les propositions de modifications présentées successivement à ce sujet par plusieurs ministres et soutenues pendant plus de trente ans par des publicistes de talent et de réputation (4).

(1) *Hans. D*, v. 157, App. p. VI.
(2) Cette supposition est corroborée par les remarques que fit sur cette question M. Gladstone à la session suivante. *Ib.*, v. 185, p. 471.
(3) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 308.
(4) Par exemple : Lord Grey dans *Parl. Govt.*, éd. 1864, pp.

Différentes propositions en 1867

Toutefois, en 1867, ce fut une fois de plus M. Disraeli, organe du ministère de Lord Derby, qui vint soumettre au Parlement un Bill amendant les lois sur la représentation du peuple ; après une longue discussion à la Chambre des Communes, ce Bill fut finalement voté par les deux assemblées. Telle qu'elle fut introduite à l'origine, la trente-septième clause de ce Bill était une transcription littérale de la soixante-huitième clause du *Reform Bill* de 1859 de M. Disraeli (1). Mais un comité objecta que cette clause pourrait être interprétée en ce sens qu'un « ministère battu pourrait revenir en place sans réélection », alors que la Chambre entendait que la clause « fût strictement limitée aux changements au sein du gouvernement existant, après une réélection des membres » ; le gouvernement consentit alors à retirer cette clause pour lui en substituer une nouvelle (2). La nouvelle clause introduite fut votée sans scrutin ; M. Gladstone approuva cette modification de la loi ; elle supprimait, disait-il, un inconvénient sérieux, qui faisait plus que balancer le petit privilège constitutionnel, jusque là en vigueur, contre tout membre de la Chambre des Communes acceptant une charge de la Couronne (3).

125, 239 : Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 252 : Brief Remarks upon the Working of the Reform Bill as it affects One of the Royal Prerogatives (brochure), imprimée par Gilbert et Rivington, Londres, 1831 : *Ed. Rev.*, v. 61, p. 40 : v. 96, p. 500 ; v. 106, p. 282 : par M. W. R. Greg dans *North. Brit. Rev.*, mai 1852, nº 1. D'autre part, voir Toulmin Smith, *Parl. Rememb.*, 1857-8, p. 54 : *Quar. Rev.*, v. 94, p. 602 : Warren, *Election Law*, éd. 1857, p. 189.

(1) Representation of the People Bill, 1867, Bill 79.
(2) *Hans. D.*, v. 188, p. 302.
(3) *Ib.*, pp. 301, 614-616.

A la Chambre des Lords, au sein de la commission chargée d'examiner ce Bill, une tentative fut faite par Lord Grey pour remplacer la clause sus mentionnée par une autre. Au lieu de permettre simplement aux membres d'échanger un office pour un autre sans être exposés à perdre leurs sièges, on aurait rendu la réélection inutile toutes les fois qu'un membre du Parlement aurait accepté une fonction compatible, de par la loi, avec un siège à la Chambre des Communes.

Lord Derby s'opposa à l'amendement de Lord Grey : tout commode que peut paraître cet arrangement pour un ministère, déclarait-il, ce serait usurper sur les droits constitutionnels des électeurs que de soustraire à la réélection un homme choisi par eux, alors qu'il avait une situation indépendante lui permettant de consacrer tout son temps et tous ses soins à ses devoirs envers eux, et qui ensuite accepterait une fonction exigeant une grande partie de son temps, et, jusqu'à un certain point, pouvant porter atteinte à la liberté de son jugement. Les électeurs doivent être appelés à dire si, dans ces circonstances nouvelles, ils sont disposés à lui continuer son mandat. — Ces arguments l'emportèrent à la Chambre et l'amendement de Lord Grey fut repoussé, sans scrutin (1).

La loi actuelle semble régler, de façon satisfaisante, ce point si longtemps discuté. Elle conserve à tous les électeurs, qui ont envoyé au Parlement un membre libre de toutes fonctions, l'occasion de revenir sur leur choix, quand leur représentant assume de nouvelles responsabilités ; en cela, elle est jusqu'à un certain

(1) *Hans. D.*, v. 189, pp. 744-747.

point un frein pour les membres qui pourraient être disposés à méconnaître les conditions auxquelles ils ont été choisis par une circonscription pour siéger au Parlement. D'autre part, elle permet à un homme, qui, après avoir accepté une fonction «de la Couronne», a été approuvé par le suffrage des électeurs, d'échanger cette fonction contre une autre, sans qu'il y ait pour lui l'ennui, et pour les affaires politiques les inconvénients, qui résultent de l'obligation d'une réélection : il faut, toutefois, que le changement soit immédiat et que la fonction ultérieurement acceptée, de même que celle qui a été résiliée, soient des fonctions énumérées dans la cédule annexée à la loi (1).

Droit au Canada

Au Canada où, en règle générale, existe la coutume parlementaire anglaise, la loi sur la vacance des sièges à la suite de l'acceptation d'une fonction, a été pareillement modifiée en 1853. Tout d'abord, le *statute* 16 Vict. c. 154 et ensuite le *statute* amendé 20 Vict. c. 22 sec. 7, déclarèrent que, si un membre de l'assemblée législative ou un membre élu du conseil législatif, titulaire de l'une des fonctions (*énumérées*) comprises dans l'administration provinciale « résigne ses fonctions et, dans le mois qui suit sa démission, accepte une autre des dites fonctions, son siège ne deviendra point pour cela vacant à la dite assemblée ou audit conseil (2) ».

Nous avons établi les circonstances dans lesquelles

(1) Voir May, *Parl Prac.*, éd. 1883, p. 704.
(2) *Con. Stat. of Canada* (1887), p. 181.

Ce qui constitue une acceptation de fonctions

un membre de la Chambre des Communes est requis par la loi de quitter son siège, lors de l'acceptation d'une fonction de la Couronne ; nous allons maintenant rechercherce qui constitue une acceptation de fonctions, justifiant une nouvelle réélection.

Le consentement par lequel on accepte un office entraine la vacance du siège

Ordinairement, et par convenance, le simple consentement donné pour accepter une fonction incompatible entraîne la vacance du siège (1). Mais ce consentement doit être distinctement établi, comme motif de vacance ; et, en tous cas, en se présentant à la réélection, le candidat doit paraître aux yeux de ses électeurs comme fonctionnaire actuel de la Couronne ; sinon, son siège deviendrait de nouveau vacant de par sa nomination à la fonction en question (2).

(1) *Hats. Prec.*, v. 2, p. 61 *n.*

(2) En 1801, M. Addington, à cette époque membre de la Chambre des Communes, reçut l'ordre du roi de former un nouveau ministère, dans lequel il devait remplir le poste de Chancelier de l'Echiquier. Ses combinaisons ministérielles étaient en bonne voie, lorsqu'elles furent interrompues par la maladie du roi. M. Addington, pensant que la maladie du roi serait de courte durée, voulut accélérer les choses en donnant sa démission (*by accepting the Chiltern Hundreds*). Le 19 février, une nouvelle élection fut ordonnée. M. Addington avait calculé que sa nomination comme chancelier de l'Echiquier aurait lieu avant sa réélection. Mais la maladie du roi se prolongea au-delà de son attente et il fut renvoyé à la Chambre où il reprit son siège le 27 février, non comme ministre de la couronne, mais comme simple membre. Ce ne fut pas avant le 14 mars que le roi fut suffisamment rétabli pour recevoir les sceaux des mains de M. Pitt et les remettre à M. Addington. Cette acceptation formelle de fonctions par M. Addington entraina de nouveau la vacance de son siège, et ce ne fut qu'après le 23 mars qu'il revint à la Chambre comme ministre de la couronne (May, *Const. Hist.*, v. 1, pp. 164-165).

Quand une nouvelle élection peut-elle être retardée ?

Mais si, d'habitude, on convoque les électeurs aussitôt qu'un membre a accepté une fonction incompatible, un simple consentement ne disqualifie point par lui-même. Il est vrai qu'en consentant à accepter une fonction de la Couronne, un membre se place sous l'influence contre laquelle est dirigé le statute de la reine Anne. Néanmoins, s'il existe un motif plausible d'admettre un délai, la Chambre a coutume d'attendre l'accomplissement d'un acte formel d'acceptation, avant de faire procéder à une nouvelle élection. Pendant ce temps, le membre n'est privé de l'exercice d'aucune de ses fonctions législatives (2).

(1) Cas de Lord Nugent, *Mir. of Parl.*, 1831-2, pp. 3331, 3350.

(2) Ainsi, à la session de 1822, M. Canning parla et vota à la Chambre des Communes à plusieurs reprises, après qu'il eût consenti à accepter le poste de gouverneur-général des Indes (*Parl. Deb.*, N. S., v. 7, p. 136 : *Ib.*, Index, *verbo* Canning, G. ; Bell, *Life of Canning*, pp. 319-322 ; *Ed. Rev.*, v. 109, p. 269).

En 1840, M. Horsman, membre du Parlement pour Cockermouth, publia une adresse à ses électeurs, datée du 18 mai, les informant qu'on lui avait offert le poste de « junior lord of the treasury » et qu'il avait cru « de son devoir de l'accepter » (*Mir. of Parl.*, 1840, pp. 3243, 3265, 3308) ; néanmoins, ce ne fut pas avant le 21 mai qu'une élection fut ordonnée à Cockermouth ; pendant ce temps, M. Horsman avait parlé et voté à la Chambre.

A la formation du ministère de Sir R. Peel, en septembre 1841, les fonctions de lord chancelier d'Irlande furent assignées à Sir E. B. Sugden. Le 20 septembre, la question fut posée à la Chambre, de savoir pourquoi aucune nouvelle élection n'avait été ordonnée après cette nomination ; Sir E. B. Sugden répondit : « Il est bien vrai que j'ai cru de mon devoir d'accepter cette nomination, mais les mesures nécessaires au déplacement des fonctionnaires précédents n'ont point encore été prises complètement. » Sir R. Peel confirma cette déclaration en disant : « Il est entendu que la nomination sera faite, mais la cérémonie du baise-main n'a pas même encore eu lieu » (*Ib.*, 1841, sess. 2, p. 327).

Le 22 novembre 1830, une nouvelle élection fut ordonnée par la Chambre des Communes, pour Preston : il s'agissait de rem-

Nouvelles élections après l'élévation à la pairie

L'époque à laquelle il convient de lancer une convocation des électeurs pour combler une vacance à la Chambre des Communes est encore mieux mise en lumière, lorsqu'il s'agit d'une vacance produite par l'élévation d'un membre à la Pairie.

Quand un membre de la Chambre est créé pair du royaume, il est d'usage de lancer le writ de baisemain, dès que le brevet sous le seing royal a été délivré ; toutefois, ce n'est là que le préliminaire de la publication de la patente ; mais le writ est parfois ajourné jusqu'à la publication de la patente ou jusqu'à la signature du *recepi* (1).

Lorsqu'une Pairie est dévolue par succession à un membre de la Chambre des communes, l'habitude est d'attendre que l'héritier ait reçu convocation de siéger dans l'autre Chambre ; et la motion présentée, en vue de faire

placer l'hon. E. G. Stanley, nommé principal secrétaire d'Irlande. Le 25 novembre, il fut ordonné de surseoir à l'élection : M. Stanley « n'avait pas accepté » ledit office « avec les formalités légales nécessaires ; par suite, la Chambre, en ordonnant l'élection avait agi sur une information erronée, touchant le fait de la vacance. » Ceci fut déclaré « tout à fait en accord avec les précédents établis » (*Ib.*, 1830, sess. 2, p. 350). Huit jours plus tard, la convocation fut ordonnée de nouveau, sans observation (*Ib.*, p. 365).

En 1835, à la formation du ministère Melbourne, de nouvelles convocations d'électeurs furent ordonnées à la Chambre des Communes à l'égard de plusieurs membres qui avaient accepté une fonction : mais dans le cas de Lord Morpeth, qui devait être nommé secrétaire d'Irlande, la convocation fut ordonnée après sa démission (*upon his having accepted the Chiltern Hundreds*) : on expliqua « qu'un temps suffisant ne s'était point encore écoulé pour faire connaître sa nomination de principal secrétaire d'Irlande (*Ib.*, 1835, p. 845). Mais il se représenta aux élections et fut réélu à ce titre (Smith, *Parl. of Eng.*, v. 2, p. 139).

(1) Campbell, *Lives of the Chancellors*, v. 4, p. 125 ; mais voir May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 698.

lancer un writ convoquant les électeurs, doit porter « à la place de N., maintenant appelé à la Chambre des Lords ».

Si l'on procède ainsi, ce n'est point parce que la convocation ou la non convocation de siéger à la Chambre haute affecte en quoi ce soit les droits de l'héritier légitime. Ce dernier, en effet, a le droit de demander sa convocation de siéger *ex debito justitiâ*, que cette convocation ait été retenue volontairement ou involontairement. Mais cela fournit à la Chambre des Communes la preuve la plus formelle que l'un de ses membres est devenu pair et n'a plus droit de siéger dans son enceinte (1). En pareil cas, il est vrai, le fait de l'envoi d'une convocation de siéger n'est point la seule preuve concluante ; si l'on attendait indéfiniment ou si toute autre cause l'exigeait, la Chambre pourrait ouvrir une enquête sur la naissance, la parenté, la légitimité des prétentions de l'ayant droit membre des Communes.

Chiltern Hundreds

Un exposé du droit et de la coutume sur la vacance d'un siège à la Chambre des communes en cas d'acceptation d'une fonction rétribuée de la Couronne serait incomplet, si nous ne parlions pas des *Chiltern Hundreds*. — Il est contraire à l'ancien droit du Parlement qu'un représentant élu du peuple refuse d'accepter ou résigne le mandat qui lui a été confié (1) ; lorsqu'un membre désire se retirer, il

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 708. Les membres de la législature au Canada ont la faculté de démissionner à une époque quelconque, à moins que leurs droits au siège ne soient contestés, ou pendant les délais dans lesquels leur élection peut être attaquée en vertu du *Consol. States of Canada* (1886), c. 13, secs. 5, etc.

accepte une fonction entraînant légalement la vacance de son siège. A cet effet, il est d'usage de conférer à tout membre qui en fait la demande la fonction d'intendant ou bailli des trois *Chiltern Hundreds* de Sa Majesté : Stoke, Desborough et Bonenham ; ou des manoirs d'East Hendred, Northstead ou Hempholme ou d'*Escheator* de Munster (1). Ces intendances ne sont que des offices nominaux, mais ils suffisent théoriquement à atteindre le but proposé ; dès que ce but est atteint, les titulaires démissionnent (2).

La nomination aux *Chiltern Hundreds* émane du Chancelier de l'Echiquier ; mais c'est un acte formel de ses fonctions ministérielles que de nommer tout postulant ; il n'en serait autrement que s'il y avait des motifs suffisants pour justifier un refus. Ainsi, cette charge ne sera jamais accordée à une personne frappée d'aliénation mentale, ni dans le cas où une procédure est ouverte, à la suite de laquelle le postulant peut être légalement dépossédé de son siège ou expulsé de la Chambre (3).

De nouvelles convocations ne peuvent être ordonnées

Lorsqu'une vacance se produit à la Chambre des Communes, soit à la suite d'un décès, d'une élévation à la Pairie

(1) 2 *Hats. Prec.* 55 *n.* Comme une charge ne peut être conférée deux fois le même jour, si, au même moment, il se présente plus d'un postulant aux *Chiltern Hundreds*, il est nécessaire d'avoir recours à une autre intendance (Peel, *Hans. D.*, v. 83, p. 505).

(2) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 709.

(3) *Hans. D.*, v. 65, p. 1102 ; et voir le cas Bodmin (Compromis d'élections), *Ib.*, v. 155, pp. 960, 1039, 1293 ; voir aussi cas de l'élection Pontefract, *Ib.*, pp. 1254, 1276, 1296, 1406, 1409. A la fin de cette enquête, le membre en fonction (W. Overend) obtint les *Chiltern Hundreds*, le 2 février 1860.

avant l'expiration du délai d'enquête

ou d'une acceptation de fonctions, soit avant, soit un peu après la première réunion d'un nouveau Parlement, soit dans les quatorze jours qui suivent l'élection, il n'est procédé à une convocation d'électeurs pour combler la vacance qu'après l'expiration du délai fixé pour présenter les réclamations contre l'élection. En outre, à toute vacance semblable, aucune nouvelle convocation ne peut, en règle générale, être ordonnée s'il a été présenté une réclamation contre l'élection ; on attendra qu'il ait été définitivement statué sur la requête (1). La raison évidente, c'est que l'enquête pourra démontrer qu'il n'existait point de vacance, attendu qu'en fait, c'était une autre personne qui était le titulaire légal du siège.

Au cas d'élection contestée, aucune convocation d'électeurs ne peut être ordonnée s'il y a un candidat réclamant le siège.

Toutefois, en 1852, la dernière partie de cette règle spéciale fut écartée : un usage contraire s'établit à l'égard des membres acceptant une fonction.

Cette année là, eurent lieu les élections générales et, peu après la réunion du Parlement, il devint nécessaire de former un nouveau ministère. La règle strictement et invariablement observée jusqu'alors, — d'attendre, pour lancer les writs de convocation à la suite d'une vacance, jusqu'à ce que la validité de l'élection (si elle était mise en doute) eût été reconnue — aurait indubitablement entraîné dans cette circonstance un grave inconvénient pour l'intérêt public. Parmi les membres faisant partie

(1) Voir Election Petitions Acts, 1868, c. 6 ; Clerk, *Law of Elections*, p. 223 : *Hans. D.*, v. 186, p. 1199.

de la nouvelle combinaison ministérielle, il s'en trouvait plusieurs dont l'élection était contestée.

On en référa au *Speaker* et celui-ci décida « qu'en cas d'élection contestée, si la réclamation portait sur la validité de l'élection ou sur des faits de corruption (sans toutefois qu'on réclamât le siège pour une autre personne), la Chambre devrait faire lancer un nouveau writ ; que dans le cas, au contraire, d'une contestation sur la validité de l'élection accompagnée d'une réclamation du siège pour une autre personne, la Chambre ne pouvait lancer un nouveau writ avant qu'il eût été statué sur la réclamation ; dans ce cas, en effet, la Chambre ne peut savoir lequel des deux candidats a été dûment élu ». Comme, en fait, dans tous les cas, sauf un, d'élections contestées des ministres nouvellement nommés, les sièges n'étaient point réclamés par d'autres candidats, les nouveaux writs furent immédiatement lancés (1). Toutefois, dans l'affaire Athlone où le siège du membre siégeant (M. Keogh) était réclamé pour une autre personne, il ne fut point ordonné de convocation après sa nomination aux fonctions de Solicitor-General d'Irlande avant que la réclamation dirigée contre son élection eût été examinée et jugée (2).

Convocations d'électeurs

Le nouvel usage — qui autorise, pour les sièges des membres acceptant une fonction, une nouvelle convocation dès l'expiration du délai accordé pour former les réclamations, à moins que le siège ne soit réclamé — fut suivi, en 1859, dans une circonstance semblable.

(1) *Hans. D.*, v. 123, p. 1742. Ce point avait déjà été établi antérieurement dans le cas semblable de Sir Fitzroy Kelly, en avril 1852 (voir May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 714).
(2) Clerk, *Law of Elec.*, p. 218 n.

Toutefois, cela donna lieu, dans une affaire (celle de Lord Bury), à de grandes controverses (1). La décision rendue par le Speaker en 1852 fut discutée devant une commission d'élection, et l'opinion fut exprimée que la Chambre devait étudier de nouveau la question (2). Il faut reconnaître que la loi est contraire à la règle adoptée par la Chambre des Communes (3), bien qu'on puisse dire qu'une convocation rapide soit pleine d'avantages pratiques.

Tentatives infructueuses de changer cet usage

En 1867, on essaya de supprimer la distinction établie par le Speaker relativement aux réclamations portant sur l'attribution du siège à un autre candidat. Le 5 avril 1867, un membre appela l'attention de la Chambre sur la coutume que, « quand une réclamation d'un siège était présentée contre une personne ayant été nommée à une fonction rétribuée de la Couronne, aucune convocation d'électeurs ne pouvait avoir lieu, avant qu'il eût été statué sur la réclamation ». Il signala un exemple récent de l'application vexatoire de l'usage en vigueur : un ministre de la Couronne avait été tenu éloigné de la Chambre des Communes à raison d'une réclamation de son siège ; et cette pétition avait plus tard été retirée. Il proposa en conséquence que « toutes les fois qu'un membre de la Chambre des Communes accepterait une fonction rétribuée de la Couronne, une nouvelle élection fût ordonnée, bien que le temps fixé pour la présentation des réclamations ne

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 696 ; Smith, *Parl. Remembrancer*, 1859, pp. 103, 105.
(2) *Hans. D.*, v. 157, p. 1149.
(3) Voir Clerk, *Law of Elec.*, pp. 212-224.

fût pas encore expiré, ou bien qu'il eût été présenté une *pétition* réclamant ce siège ». Une objection d'ordre technique empêcha la discussion de cette motion et un membre, plein d'expérience, fit remarquer que son promoteur « n'avait cité aucun cas à l'appui de sa proposition de changer la règle adoptée par la Chambre » en cette matière. En effet, « ce qui pourrait être reconnu la propriété d'une personne ne saurait être donné à une autre. Dans les cas, très rares, où des ministres de Cabinet sont empêchés de siéger pendant quinze jours ou trois semaines.... le secrétaire de la Trésorerie ou l'un des fonctionnaires subordonnés du gouvernement qui ne perdent point leur siège, pourraient fort bien s'acquitter, en leur absence, des affaires urgentes » (1).

Cas où il n'intervient point d'élection légale

Lorsque le *writ* de convocation n'a point été suivi d'une élection légale — par exemple lorsque l'élu est inéligible — la Chambre des Communes ouvrira une enquête et ordonnera qu'un nouveau *writ* soit immédiatement lancé. En effet, sauf l'examen des élections contestées et des élections douteuses — affaires qui sont aujourd'hui décidées par les juges, d'après l'Act de 1868 — la Chambre conserve toujours son ancienne juridiction pour le règlement de toutes les questions relatives aux sièges de ses membres, lorsque ces questions ne sont point soulevées à l'occasion d'élections contestées (2).

(1) *Hans. D.*, v. 186, pp. 1199-1201.
(2) May, *Parl. Prac.*, 1883, pp. 59, 722 : cas d'O'Donovan Rossa, *Hans. D.*, v. 199, p. 122.

CHAPITRE III

LES FONCTIONS DES MINISTRES DE LA COURONNE DANS LEURS RAPPORTS AVEC LE PARLEMENT

Dans le chapitre précédent, notre attention a été principalement dirigée sur la façon dont les ministres de la Couronne trouvent accès au Parlement, comment ils réussissent à y représenter l'autorité de la Couronne et la direction des diverses branches du gouvernement exécutif, comment ils arrivent à administrer les affaires de l'Etat confiées à leurs soins d'accord avec les opinions de cette puissante et auguste Assemblée.

Nous devons maintenant préciser les fonctions appartenant aux ministres et exercées d'accord avec le Parlement, définir celles qui concernent le Ministère considéré collectivement et celles pour lesquelles certains ministres sont seuls responsables.

Nos observations sur ce sujet peuvent être divisées comme suit :

1° Discours du Trône et réponse qui y est faite ;

2° Introduction des Bills publics et contrôle de la législation ;

3° Surveillance et contrôle des affaires en général ;

4° Nécessité pour les ministres d'être en constant accord et de travailler ensemble au même but ;

5° Questions posées aux ministres ou à des membres privés, et déclarations des ministres ;

6° Nomination et contrôle des commissions royales ou administratives.

I

Discours du Trône et adresse en réponse.

Suivant la pratique constitutionnelle moderne, le premier devoir des ministres vis-à-vis du Parlement, consiste à préparer le discours qui doit être prononcé par ou pour le Souverain, au commencement et à la clôture de chaque session.

Discours du Trône

Le Parlement étant considéré comme le grand conseil de la Couronne, il était d'usage, jusqu'à une époque très récente (1), que le Souverain assistât personnellement à la première séance. Mais la tâche d'exposer les motifs de la convocation du Parlement était dévolue, depuis les temps les plus reculés, à l'un des principaux ministres du roi, habituellement au Lord Chancelier (2).

(1) [Lord Melbourne, écrivant a Lord John Russell en 1837, dit, à propos de l'intention manifestée par Guillaume IV de ne pas ouvrir en personne le Parlement : « Aucun roi ne s'en est jamais dispensé, si ce n'est pour cause d'infirmité personnelle » (*Life of Lord J. Russell*, v. 1, p. 275 *n*), *Walpole*].

(2) Stubbs, *Const. Hist.*, v. 3, p. 428, 478 ; Elsynge, *Meth. of Parl.*, c. VI.

En outre de l' « exposition officielle des motifs de la convocation » par le Chancelier, le Souverain avait, à l'origine, l'habitude d'adresser quelques mots de compliments, de félicitations ou de conseils à son fidèle Parlement. Il était sous-entendu que ces quelques mots partaient directement du cœur du Souverain et n'étaient pas destinés à remplacer la déclaration plus précise et plus officielle du ministre. Ainsi, lors de l'ouverture du premier Parlement par le roi Jacques (1603), il est relaté : « Le discours du roi étant terminé » (lequel est omis dans le journal, « parce qu'il était trop long pour être reproduit à cette place ») « le Lord Chancelier fit un court discours selon l'étiquette et l'usage » (1). Cependant, à d'autres époques, Jacques Ier se dispensa du concours du Chancelier et profita de son propre discours pour communiquer au Parlement les motifs de la convocation (2).

A l'avènement au trône de Charles Ier, on observa le cérémonial suivant pour l'ouverture de son premier Parlement : « Sa Majesté royale étant placée sur son trône royal, les Lords en robes, et la Chambre des Communes présentes à la barre, Sa Majesté ordonna que les prières fussent dites. Pendant le temps que durèrent les prières, Sa Majesté enleva sa Couronne et s'agenouilla auprès du trône. Puis, Sa Majesté voulut bien déclarer le motif de la réunion de ce Parlement, « dans un discours qui, comparé aux harangues affectées et pédantes de son royal père, était court et pratique. Il concluait par ces mots : « Maintenant, comme

(1) *Lord's Jour.*, v. 2, p. 264.
(2) *Ib.*, v. 3, pp. 8, 209.

je suis incapable de parler beaucoup, je veux ressusciter la mode de mes prédécesseurs et avoir mon *Lord Keeper* qui parlera pour moi le plus souvent. C'est la raison pour laquelle je lui ai ordonné de vous dire quelque chose en ce moment. Ceci est une pure formalité, car il aura de nombreuses choses à vous dire ». Suivirent alors quelques observations du Lord *Keeper*, expliquant les raisons pour lesquelles le roi avait réuni le présent Parlement (1).

Après la Restauration, on suivit l'ancien usage constitutionnel en confiant au Lord Chancelier le soin de communiquer officiellement les raisons de la convocation du Parlement, tandis que le Souverain faisait connaître ses désirs et l'expression de ses sentiments personnels en cette occasion (2). L'un des discours de Charles II est probablement le premier exemple d'un discours écrit ouvertement lu par un monarque anglais au Parlement assemblé. Le 21 octobre 1680, les deux Chambres étant présentes, le roi dit : « Mes Lords et Messieurs, j'ai à vous entretenir sur beaucoup de points, et comme je ne me fie pas à ma mémoire pour me rappeler tout ce dont il est nécessaire que je vous parle, je vous exposerai tous ces détails en me servant de ces notes ». Suivit alors le discours royal, qui, contrairement à l'usage ordinaire, ne fut accompagné d'aucune observation de la part du Lord Chancelier (3).

Depuis la Révolution de 1688, il n'y a plus qu'une adresse du trône, à l'ouverture du Parlement : celle qui

(1) *Lord's Journal*, v. 13, p. 435.
(2) *Ib.*, p. 293.
(3) *Ib.*, p. 610. Voir Smith, *Parl. Remembrancer*, 1862, p. 4.

est lue par le roi lui-même lorsqu'il est présent, ou par le Lord Chancelier de sa part et par ordre exprès (1), ou, en son absence, par des commissaires envoyés par le souverain. L'usage est devenu invariable, et c'est un droit constitutionnel reconnu, de regarder ce discours, quel qu'en soit le rédacteur, comme le manifeste des ministres au pouvoir ; en conséquence, il est soumis à la libre critique du Parlement, et celui-ci peut le censurer avec l'habituelle liberté qui préside aux débats (2).

Les ministres sont responsables du discours du trône

Guillaume III était un monarque trop indépendant pour recevoir des mains d'un autre son discours tout préparé ; toutefois, il n'hésitait pas à se servir de l'habileté et de l'expérience de son Lord *Keeper* Somers, pour exprimer ses hautes pensées personnelles et ses projets dans un langage à la fois digne et judicieux (3). Même quand Somers eut résilié ses fonctions, sa plume habile resta encore au service du roi.

Nous possédons une notice concernant le discours d'ouverture du Parlement en 1701, et faisant allusion à un fait nouveau qui est devenu depuis un usage constant. Nous avons une lettre du rusé et habile comte de

(1) Ainsi faisait George Ier qui, à raison de son inexpérience de la langue anglaise, désignait le Lord Chancelier pour lire le discours, lorsqu'il ouvrait en personne le Parlement (Campbell's, *Chanc.*, v. IV, p. 600). Sa Majesté la reine Victoria suivit cet exemple en ouvrant le Parlement en 1866, 1867, 1876, 1877, etc.

(2) Massey, *Reign of George III*, v. 1, p. 156 : *Parl. Hist.*, v. 23, p. 266 : *Mir. of Parl.*, 1830, sess. 2, p. 36. Cette latitude est accordée lors des débats sur l'adresse : témoin, le discours de M. O'Connell, le 5 février 1833, quand il désigna l'adresse comme « brutale et sanglante » (*Ib.*, 1823, p. 36).

(3) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, p. 726.

Sunderland (qui fut non seulement le principal conseiller de Jacques II durant la plus grande partie de son malheureux règne, mais qui, jusqu'à sa retraite de la vie publique en 1697, contribua à exercer une immense influence sur le roi Guillaume). Dans cette lettre adressée à Lord Somers pour lui donner des conseils au sujet de la meilleure direction à imprimer au nouveau Parlement, le comte de Sunderland s'exprime ainsi : « Il serait bon que le roi ordonnât à deux membres du Cabinet de préparer le discours (par exemple le Duc de Devonshire et le Secrétaire Vernon), et de s'entendre avec Lord Somers, plutôt que d'apporter au Cabinet un discours déjà fait ». Le conseil de Sunderland fut si bien écouté que la rédaction du discours, par lequel le roi Guillaume ouvrit son dernier Parlement, le 31 décembre 1701, fut confiée à Somers, bien que le grand ex-Chancelier ne fût plus alors ministre : il était resté, en effet, l'un des serviteurs du roi les plus honorés. Burnet dit de ce discours, qu'il « était le meilleur que lui ou tout autre prince eussent jamais fait au peuple » (1).

De 1708 à 1709, le Lord Trésorier Godolphin confia à Robert Walpole, alors secrétaire à la guerre, la tâche de tracer les grandes lignes du discours du trône, que devait prononcer la reine Anne (2).

Inspiré par les conseillers Tories, le discours de la reine Anne, à l'ouverture du Parlement de 1711, fut une critique agressive de la conduite de son grand géné-

(1) *Parl. Hist*, v. 5, p. 1329 ; *Pict. Hist. of Eng.*, v. 4, p. 134 ; *Eng. Cyclop.* (Biography), v. 5, p. 592.
(2) Ewald's *Life of Walpole*, p. 32.

ral et ci-devant ministre Whig, Marlborough, que ses récentes campagnes sur le continent avaient rendu impopulaire à la Cour et dans le pays.

Dans l'exorde de ce discours, Sa Majesté dit : « Je suis contente de pouvoir vous déclarer maintenant que, malgré les manœuvres de ceux qui font leurs délices de la guerre, le moment est venu de conclure un traité de paix général ». A cela, la Chambre des Communes — qui éprouvait contre Marlborough des sentiments hostiles — répondit en se référant spécialement dans son adresse « aux artifices et aux expédients de ceux qui, pour des raisons privées, font leurs délices de la guerre » (1).

Le premier discours prononcé par George III, après son avènement au trône en 1760, fut inspiré non par ses conseilers constitutionnels, mais par l'ex-chancelier Hardwicke, assisté du favori du roi, le comte de Bute. Le discours contenait, en outre, un paragraphe ajouté de la main même du roi, faisant allusion à sa naissance et à son éducation « britanniques ». Cependant, le brouillon de ce discours fut communiqué au duc de Newcastle, afin qu'il pût être officiellement « soumis au roi en Conseil de Cabinet (2) ». Nous savons qu'en cette circonstance, le roi essaya d'obtenir l'insertion de quelques autres mots se rapportant à « la guerre ruineuse et sanglante » dans laquelle l'Angleterre avait été engagée ; mais M. Pitt, qui avait été principalement responsable de la direction de cette guerre, réus-

(1) Knight, *Pop. Hist. of Eng.*, v. 5, p. 377, 378.
(2) Harris, *Life of Hardwicke*, v. 3, p. 231.

sit, non sans beaucoup de peine, à faire abandonner ce projet à Sa Majesté (1) ».

Selon la pratique constitutionnelle moderne, le discours royal qui doit être adressé au Parlement est rédigé par le Premier ministre ou, tout au moins, d'après ses conseils et sous sa direction. Il est ensuite soumis au Cabinet collectivement, afin d'être complété et approuvé ; puis il est présenté au souverain qui l'examine et le sanctionne (2).

Substance du discours royal au Parlement

Un soin minutieux doit être apporté dans la préparation du discours royal ; il faut, en effet, éviter toute expression qui pourait, en soulevant des discussions au Parlement, amener des débats violents ou simplement troubler l'harmonie qui doit régner entre la Couronne et les autres branches de la législature (3).

Le discours d'ouverture de la Session doit comprendre un exposé des faits matériels d'intérêt public, survenus depuis la séparation du Parlement et annoncer, en termes généraux, les principales mesures que les ministres ont l'intention de prendre avec l'agrément du Parlement (4). Mais l'usage n'est pas de faire allusion aux arrangements subsidiaires qui ont été pris par le

(1) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 12 : *Ed. Rev.*, v. 126, p. 4 : *Lord's Jour.*, v. 30, p. 9.
(2) Campbell, *Chanc.*, v. 7, p. 409.
(3) Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 1, p. 207.
(4) Lord Derby, *Hans. D.*, v. 144, p. 22 : M. Disraëli, *Ib.*, v. 198, p. 1375 ; v. 222, p. 96 : v. 227, p. 89. Voir la raison donnée pour avoir omis de faire part, dans le discours du trône, d'une mesure projetée relative à la liste civile. (*Mir. of Parl.*, 1831, p. 193) : voir *Hans. D.*, v. 194, pp. 68, 76, 81.

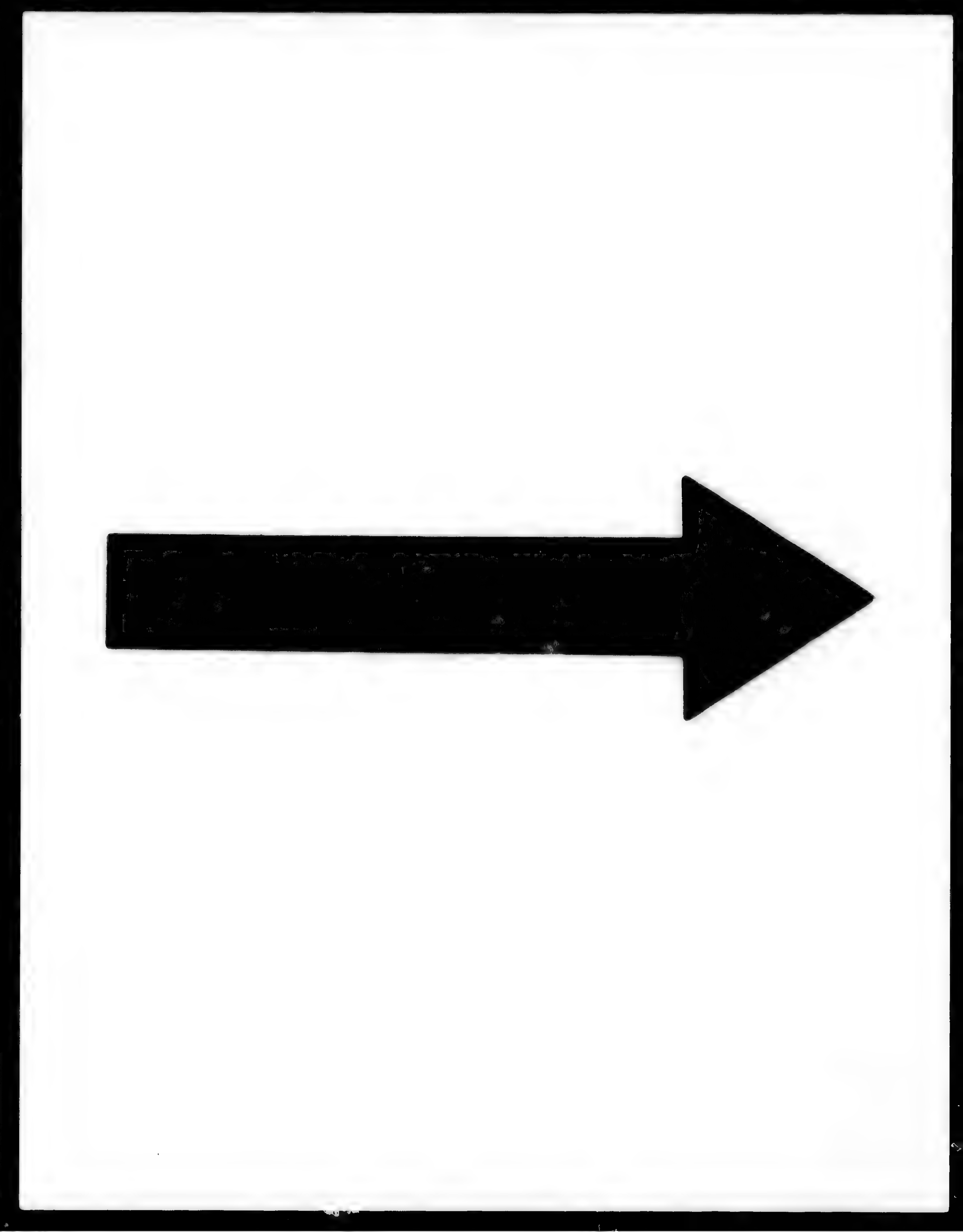
gouvernement en exécution des dispositions d'*Acts* particuliers du Parlement, quelle que soit leur importance (1). Il n'est pas non plus d'usage, dans le discours du trône, de faire allusion à la détresse du pays, à moins qu'elle ne soit d'un caractère tout à fait exceptionnel et général (2).

En fait, rien ne devrait être dit par le souverain qui ne puisse trouver un écho au Parlement, en toute liberté et toute convenance, car le Parlement ne doit rien adopter sans l'avoir discuté. C'est pourquoi, l'on ne mentionne jamais la mort des souverains étrangers dans le discours du trône. Discuter la mort d'un souverain étranger devant le Parlement, serait prendre une liberté injustifiable envers les souverains des autres nations (3).

En outre, dans le discours de clôture de la session, de même qu'en toute autre occasion, le souverain doit s'abstenir de faire allusion aux Bills ou autres matières se rapportant aux votes émis et discours faits dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement, avant qu'ils n'aient été communiqués à la Couronne d'une manière officielle et régulière (4).

En 1864, Lord Palmerston (premier ministre) conseilla d'omettre dans le discours royal cette vieille phrase stéréotypée que « Sa Majesté a reçu les amicales assurances des puissances étrangères ». Il dit que ce

(1) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 209, p. 112.
(2) *Hans. D.*, v. 199, p. 1070, 1071 ; voir Le Marchant, *Life of Earl Spencer*, p. 233.
(3) Lettre de M. Canning, 27 janvier 1826 ; Stapleton, *Canning*, p. 610.
(4) Hatsell, *Prec.*, v. 2, pp. 353, 356.



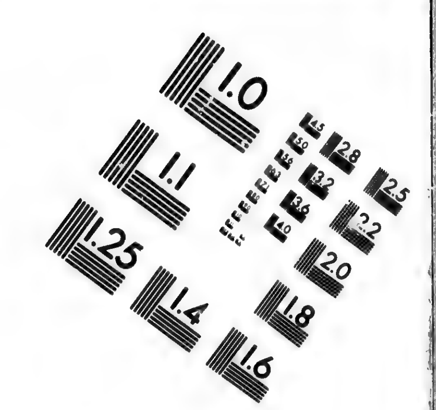
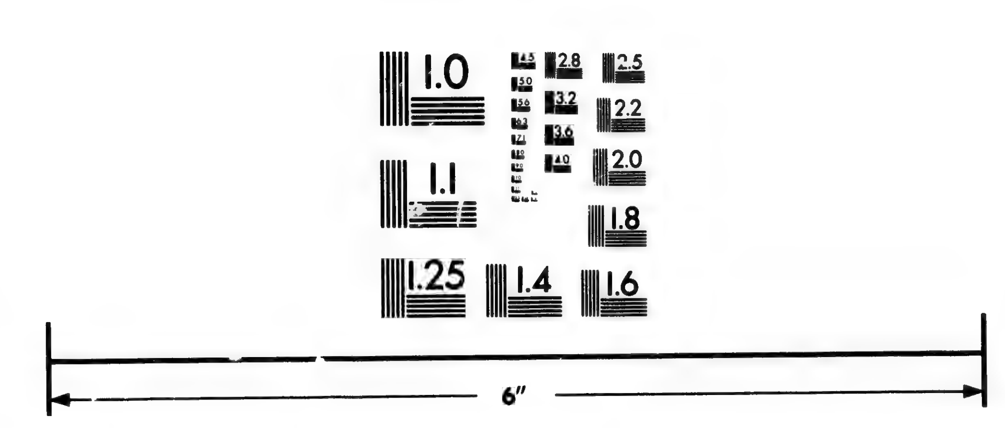
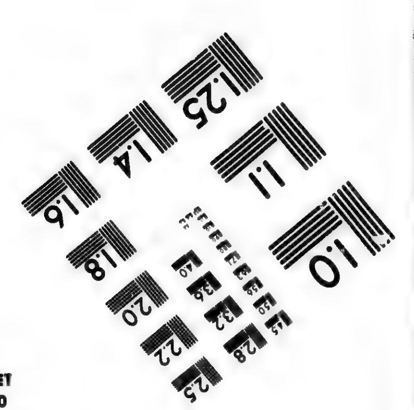
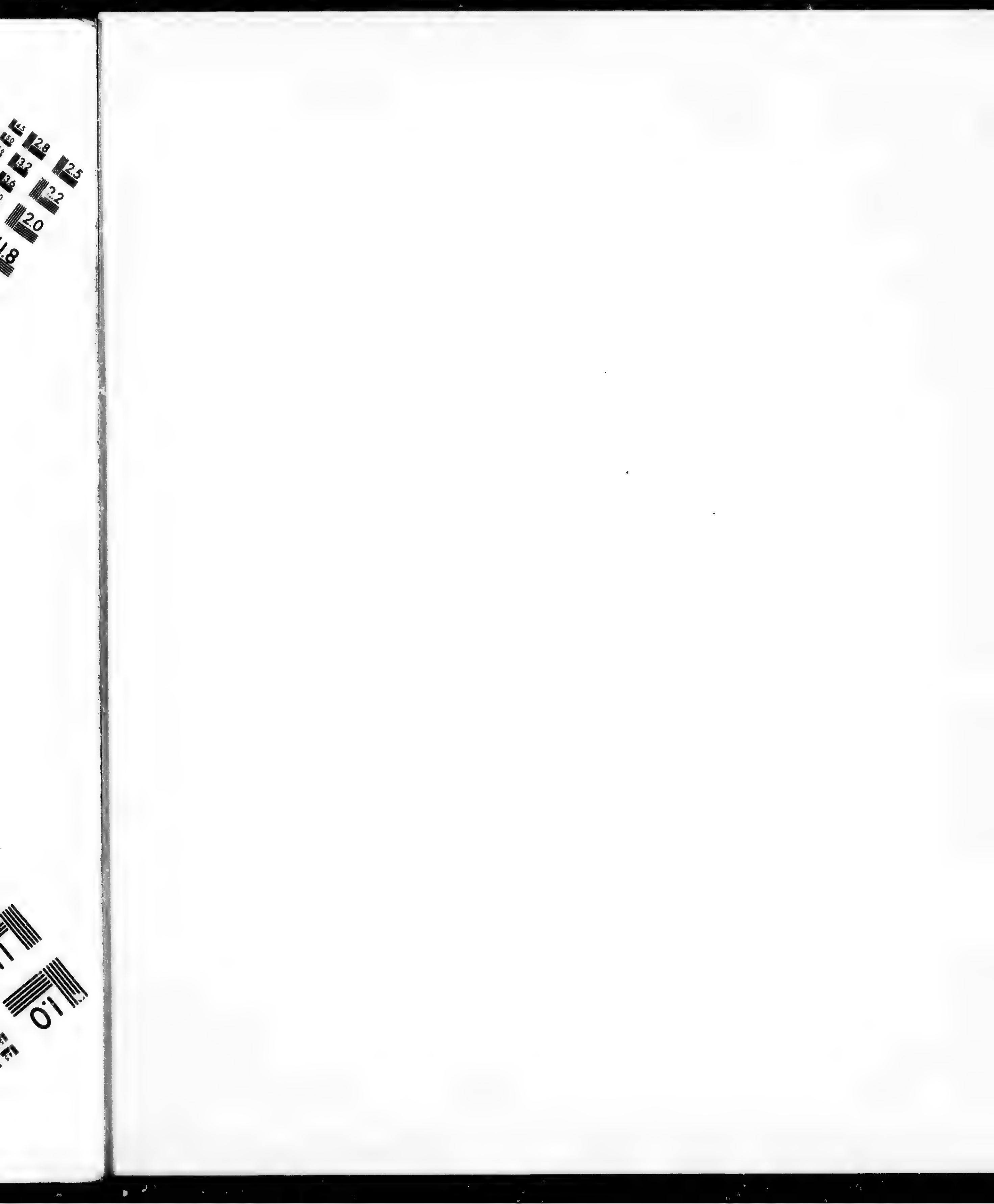


IMAGE EVALUATION TEST TARGET (MT-3)






2.8
2.5
3.2
2.2
2.0
1.8
1.0

n'était pas la première fois que ce passage sans signification avait été omis ; il espérait ne plus le voir reparaître, « parce que de telles assurances amicales n'étant jamais données ni reçues », le seul sens à attacher à cette expression était que de bonnes relations existaient entre la souveraine et les puissances étrangères ; ceci, lorsque tel était le cas, devait être spécifié nettement (1).

Jadis, il était d'usage que le Premier ministre donnât communication du discours royal aux partisans du ministère, la veille de sa lecture, dans le « cockpit » On appelait ainsi les salons, de la Trésorerie, parce que ces bâtiments, construits primitivement par Henri VIII pour servir d'arènes aux combats de coqs, avaient été assignés par Charles II à l'usage de la Trésorerie (2) — Cette coutume fut supprimée en 1794 ou 1795 (3). Depuis, on a pris l'habitude de lire le discours du trône, la veille au soir du jour où il doit être prononcé, aux chefs du parti du gouvernement dans les deux Chambres, au cours d'un dîner qui a lieu respectivement chez les Leaders des Chambres des Lords et des Communes.

Adresses de remerciements en réponse au discours du trône

Un des premiers actes des deux Chambres, au commencement de la session, est de répondre par une adresse de remerciements au discours du trône. C'est pendant l'administration de Sir Robert Walpole, en 1726, que nous trouvons le premier exemple des deux Cham-

(1) *Hans. D.*, v. 176, p. 1286.
(2) Thomas, *Hist. of Excheq.*, p. 137.
(3) Russell, *Memorials of Fox*, v. 2, p. 211 *n*.

bres reproduisant dans leur adresse (1) les paroles du discours. C'est une coutume qui, jusqu'à une époque toute récente, a été invariablement suivie (2).

Avant la Révolution de 1688, le Parlement avait coutume de remettre à un jour suivant l'examen du discours du trône, de manière à permettre à ses membres de l'étudier à loisir. Mais, depuis cette époque, on a pris l'habitude de rédiger l'adresse en réponse au discours, le jour même où il est prononcé ; d'autant plus que les membres du Parlement ont d'amples moyens de se renseigner sur le contenu du discours avant d'être appelés à le discuter, soit en restant pendant la nuit dans « le cockpit », soit en consultant les journaux, qui relatent généralement le contenu du discours royal le matin même du jour où il est prononcé. En 1882, on essaya, à la Chambre des Communes, d'ajourner l'examen du discours à deux jours, mais cette tentative n'eut aucun succès (3).

Autrefois, les discours étaient généralement très longs et embrassaient une variété de sujets, ce qui nécessitait un certain temps pour la préparation d'une réponse ; mais depuis l'introduction du Gouvernement parlementaire, il a semblé plus pratique de traiter les divers sujets contenus dans le discours d'une manière qui n'oblige pas les Chambres, dans leurs adresses de

(1) Campbell, *Chanc.*, v. 4, p. 600.
(2) [Pendant ces dernières années, pour gagner du temps dans la discussion des termes de l'adresse, on a substitué à une longue reproduction du discours lui-même, une courte adresse remerciant la couronne, en termes généraux, pour son discours du trône. — Walpole].
(3) *Hans. D., N. S.*, v. 6, pp. 27, 47 ; et voir *Ib.*, v. 72, p. 60.

remercîments, à se prononcer sur des questions d'un caractère douteux — et sur lesquelles des renseignements complets n'ont pas encore été fournis au Parlement ; on s'arrange de façon à lui permettre de se réserver pour les discussions particulières qui naîtront sur les motions subséquentes et au sujet desquelles des différences profondes d'opinion sont probables au sein de la législature (1).

Il est, cependant, arrivé quelquefois, que les ministres « ont cru qu'il était de leur devoir et qu'il était d'une importance capitale pour l'intérêt général de solliciter du Parlement son sentiment précis et positif sur quelque grand principe, qui servira de ligne directrice à leur conduite politique » (2). Parfois l'opposition a cru qu'il lui incombait, au début de la session, de proposer des amendements à l'adresse à l'effet de faire dire si le gouvernement possède ou ne possède pas la confiance de la Chambre (3).

Il est d'usage que le leader de la Chambre confie le soin de proposer et de soutenir l'adresse en réponse au discours du trône à un membre qui n'est pas un orateur habituel » (4). C'est une excellente occasion

(1) Lord John Russell, *Ib*, v. 72, p. 85 : Sir R. Peel, *Ib.*, p. 94. Palmerston, *Ib.*, v. 102, p. 205 : voir *Ib.*, v. 136, p. 91. Un débat sur l'adresse a été comparé à un jour de chasse quand il y a trop de lièvres dans le fourré. Vous faites lever un nouveau lièvre à tout moment sans en prendre aucun (*Ib.*, v. 227, p. 32).

(2) Lord Stanley (comte de Derby) *Hans. D.*, v. 139, p. 18.

(3) Voir des exemples d'amendements de cette nature dans les deux Chambres, en 1841, et dans la Chambre des Communes en 1859 : et voir Smith, *Parl. Rememb.*, 1859, p. 91. Voir aussi les amendements à l'adresse proposés contre les ministres à la Chambre des Communes en 1835, et plus récemment en 1892 et 1900.

(4) *Hans. D.*, v. 173, p. 7.

d'attirer l'attention du Parlement sur des membres qu'on pense devoir faire un heureux début.

Le *mover* et le *seconder* de l'adresse

La Chambre est toujours disposée à accueillir favorablement les nouveaux candidats qui veulent se faire distinguer par le Parlement, et les nombreuses matières d'intérêt public que contient le discours du trône sont on ne peut plus favorables, pour servir aux débuts un *debater* inexpérimenté. Il faut remarquer que, en vertu de la trente-septième règle de la Chambre des Communes, celui qui propose et celui qui soutient la motion doivent « siéger à leur place en uniforme ou en habit ».

Il est d'usage que, pour ces fonctions, la Chambre des Communes désigne comme promoteur de l'adresse un membre qui représente des intérêts fonciers et comme *seconder* un homme particulièrement au courant des affaires commerciales et du négoce. Aucun usage spécial n'existe à cet égard à la Chambre des Lords (1).

La forme dans laquelle est rédigée l'adresse en réponse au discours du Trône et les moments auxquels il est permis d'y proposer des amendements sont si clairement expliqués dans May, *Parliamentary Practice* (2), qu'il est inutile de les décrire ici

Avant qu'il soit procédé au vote de la Chambre sur l'adresse en réponse, des questions peuvent être posées au ministre et des *adresses* votées pour la production

(1) Voir Wellington's *Desp.* Civ. S., v. 6, pp. 399, 458, 462.
(2) May, éd. 1883, p. 223 : voir des exemples sur ces points dans *Mir. of Parl.*, 1831, pp. 7-10 : *Ib.*, 1834, p. 37 ; *Ib.*, 1839, p. 43 : *Hans. D.*, v. 185.

de documents (1). Mais il est d'usage d'ajourner la communication des documents demandés et de retarder toute réponse officielle à une adresse ordinaire, jusqu'à ce que la réponse de la Couronne à cette adresse ait été rapportée (2).

Le discours du Trône, à la clôture de la session, récapitule les principales mesures qui ont attiré l'attention du Parlement et auxquelles a été donnée la sanction royale. Il peut aussi contenir des regrets sur ce que le Parlement n'a pu mener à bonne fin certains sujets de législation, que le discours royal d'ouverture de la session avait recommandés à sa considération (3).

II

Présentation des Bills Publics et Contrôle de la Législation

Mesures ministérielles

En plus des mesures spécialement recommandées au Parlement dans le discours du trône, il est du droit et du devoir des ministres de la Couronne de soumettre à la considération des Chambres toutes les dispositions qu'ils croient devoir être prises dans l'intérêt public.

Bills affectant les droits de la Couronne

Lorsque les droits de la Couronne, son patronage ou sa prérogative, sont particulièrement en jeu, alors même que l'objet du Bill projeté aurait été recommandé d'une façon générale à l'attention du Parlement dans le discours du Trône.

(1) *Com. Jour.*, 1833, pp. 8-30.
(2) *Hans. D.*, v. 199, p. 322.
(3) Voir discours du trône, 10 août 1872 et 7 août 1874.

un message royal spécial — soit signé de la main du souverain, soit transmis verbalement par un ministre de la Couronne — intervient nécessairement pour indiquer que Sa Majesté est heureuse de confier en cette occasion particulière ses intérêts au Parlement, etc.

Cette présentation doit être faite avant le dépôt du Bill (1). Mais lorsqu'un membre privé, et non un ministre responsable, propose de prendre l'initiative d'un Bill public de cette nature, la Chambre doit s'adresser à la Couronne pour obtenir son autorisation, avant même que le bill ne soit introduit (2). Cependant, dans la pratique, il n'est pas absolument nécessaire d'obtenir cet assentiment avant la troisième lecture (3). Lorsqu'il s'agit d'un Bill privé ou d'intérêt local, affectant la propriété ou les droits de la Couronne, le consentement royal doit être donné avant la troisième lecture, sans quoi il ne peut être donné suite au Bill (4).

D'après la pratique constitutionnelle moderne, les ministres de la Couronne sont tenus de recommander au Parlement toutes les lois qu'exigent le développe-

(1) Church Temporalities (Ireland) Bill, *Mir. of Parl.*, 1833, pp. 1627, 1733, 2377, 2836.

(2) Church Temporalities (Ireland) Bill, *Mir. of Parl.*, 1835, pp. 608, 724, 1826; *Ib.*, 1837-1838, p. 778; *Hans. D.*, v. 63, p. 1585; *Ib.*, v. 191, p. 1899; v. 192, p. 113. Voir à ce sujet les débats de la Chambre des Lords, du 28 avril 1868, et les débats des Lords sur la question des pairies irlandaises, 9 et 26 juillet 1875.

(3) Le Speaker, *Hans. D.*, v. 191, p. 1564 : M. Gladstone, *Ib.*, p. 1898.

(4) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 875. Pour des exemples de cas dans lesquels le consentement a été refusé à des bills devant le Parlement, voir le témoignage de M. Watson (194-218, 926), dans Rep. of Com. on Thames Embankment (*Com. Pap.*, 1871, v. 12).

ment de la prospérité nationale et la satisfaction des intérêts politiques ou sociaux de l'Etat (1).

Les ministres sont responsables de la législation

C'est la conséquence naturelle de la position prééminente qui a été faite aux ministres dans les Chambres du Parlement : ils y représentent, collectivement, l'autorité de la Couronne et ils personnifient la sagesse et l'expérience pratique qui peuvent être acquises par chaque branche du gouvernement exécutif. Comme « leaders » de la majorité au Parlement, ils sont susceptibles d'exercer une puissante influence sur les conseils de la nation.

Mais ce n'a été que peu à peu, et principalement depuis le vote des « Reform Acts » de 1832, qu'on est arrivé à établir le principe que toutes les mesures importantes de législation doivent émaner des conseillers de la Couronne, qui, en outre, doivent s'appliquer à les faire voter par le Parlement.

Autrefois, les ministres étaient seulement tenus d'accomplir leurs obligations exécutives et d'obtenir l'approbation parlementaire pour les mesures nécessaires à la réalisation de leur politique générale (2). Mais, dans ces dernières années, l'intérêt croissant montré par les collèges électoraux pour les questions publiques, la nécessité d'avoir une législation systématique et éclairée pour le développement de nos institutions politiques et sociales et pour l'amélioration des lois (en

(1) Pour une comparaison frappante entre la pratique ancienne et la pratique moderne en ce qui touche les limites entre les devoirs de l'administration et la sphère de la législation, voir duc de Somerset, sur la monarchie et la démocratie, c. XI.

(2) Voir le discours de Lord John Russell en 1848, dans *Hans. D.*, v. 101, pp. 709, 710.

harmonie avec les besoins d'une civilisation avancée), d'autre part, la difficulté qu'éprouvent les membres privés des Chambres pour faire passer des bills par le Parlement, tout cela a contribué à imposer un supplément de travail aux ministres de la Couronne. Ils sont obligés, en effet, de préparer et de soumettre au Parlement bon nombre de mesures nécessaires au bien public, et ils ont dû encore guider de leurs conseils le Parlement dans la modification ou le rejet de toutes les mesures prématurées, imparfaites ou innopportunes qui peuvent être présentées par des membres privés (1).

Ces hautes fonctions entraînent une responsabilité directe envers le Parlement et particulièrement envers la Chambre des Communes, devant laquelle les ministres sont responsables de l'opportunité et de la sagesse, en même temps que de la légalité de tous leurs actes : C'est que les ministres sont tenus d'agir eux-mêmes, jusqu'à l'extrême limite de leurs pouvoirs, pour le service de la Couronne et c'est à juste titre qu'ils sont exposés à être punis s'ils entreprennent une aussi lourde tâche sans posséder la compétence nécessaire pour s'en acquitter convenablement (2).

A raison même de la vaste étendue des devoirs ministériels dans l'initiative des mesures importantes d'intérêt général, on devrait laisser au Parlement une plus grande latitude pour les critiquer, les amender ou les rejeter, sans qu'on puisse conclure de la vivacité de la dis-

(1) Voir Park, *Lectures on the Dogmas of the Constitution*, pp. 36-41.

(2) Grey, *Parl. Govt.*, c. 2 ; Bowyer, *Eng. Const.*, p. 136 ; Fischel, *Eng. Const.*, p. 502 ; Rowland, *Eng. Const.*, p. 437 ; Cox, *Inst. Eng. Govt.*, p. 30.

cussion que sa confiance générale dans les ministres peut en être diminuée (1). D'autre part, on devrait concéder librement aux divers membres du Parlement le droit absolu de soumettre à sa considération des mesures sur toute matière digne d'attirer son attention, sous la seule restriction de respecter la prérogative de la Couronne ou les usages du Parlement.

Les actes importants de législation émanent des ministres

A ce point de vue, il faut reconnaître que la règle, d'après laquelle toutes les mesures importantes émanent de l'exécutif, a été complétée ces dernières années d'une manière rigoureuse. Les remarquables exemples du contraire, que l'on trouve dans l'histoire parlementaire antérieure au premier « Reform Act », ne pourraient maintenant se reproduire, sans manifester, chez les ministres de la Couronne, une faiblesse inconciliable avec les rapports qu'ils doivent avoir avec la Chambre des Communes.

D'après la pratique moderne, « dès qu'une question importante se pose ou qu'une petite question devient importante, la Chambre demande au gouvernement de « s'en saisir ». Et cela ne provient ni de la paresse, ni de l'indifférence du Parlement. On sent, par un sage instinct, que c'est seulement par ce moyen, qu'en règle, les questions marchent vers la solution avec cette unité de direction qui seule conserve leur efficacité et maintient leur caractère » (2). Le vote par l'une ou l'autre

(1) *Ed. Rev.*, v. 95, p. 226 ; v. 108, p. 278 *n*.
(2) *Ib.*, v. 126, p. 565 : voir *Hans. D.*, v. 200, p. 931 : v. 214, p. 1007 ; v. 218, pp. 1745, 1770.

Chambre du Parlement d'amendements contraires aux Bills gouvernementaux, a, sur l'attitude des ministres vis-à-vis de ces Bills ou vis-à-vis du Parlement même, un effet variable, pour chaque cas particulier, suivant les circonstances.

Bills importants présentés par des membres privés

En 1844, Sir Robert Peel prétendait que « tous les membres du Parlement, individuellement, avaient parfaitement le droit de présenter telles mesures qu'ils jugeaient convenables, sans la sanction du gouvernement » (1). De nouveau, en 1850, le droit pour des membres particuliers d'attirer l'attention sur de grandes questions d'intérêt public fut réclamé par cet homme d'Etat ; en même, temps, celui-ci admettait l'excellence du principe qui abandonne aux ministres de la Couronne la préparation des projets législatifs (2). Il est naturel en effet que des membres particuliers, envisagent les mesures qu'ils défendent simplement au point de vue du bien qu'ils en attendent ; tandis qu'il est du devoir des ministres de les considérer dans leur effet général sur la législation (3).

Mais, dans ces dernières années l'ampleur prise par les débats, et l'accumulation des affaires publiques en souffrance, ont contribué à rendre pratiquement impossible le vote des Bills introduits par des membres privés, sans l'assistance active du gouvernement. A défaut

(1) *Ed. Review*, v. 75, p 475 ; voir Cox, *Commonwealth*, p. 133.
(2) *Hans. D.*, v. 108, p. 974. Quelquefois un Bill sur une importante question est apporté par un ministre, en sa qualité de membre particulier, et non comme mesure gouvernementale (*Ib.*, v. 194, p. 1092 ; v. 198, p. 125).
(3 M. Goschen, *Hans. D.*, v. 196, p. 1970.

de cette assistance, les Bills, du moins ceux qui rencontrent beaucoup d'opposition, ne sauraient utilement franchir tous les obstacles qu'ils rencontrent dans le Parlement (1).

C'est le devoir spécial de la Couronne de préparer et de soumettre au Parlement toutes les mesures nécessaires pour la défense du royaume, le soutien du gouvernement civil, et pour la réforme ou l'amélioration des lois fondamentales ou constitutionnelles du royaume. C'est aussi leur devoir de contrôler par leur avis et leur influence toute la législation publique introduite par des membres privés. Mais, en même temps, un but très utile se trouve obtenu, grâce à la libre critique du Parlement et grâce aux débats qui y ont lieu sur ces questions et sur toutes celles qui touchent à la prospérité publique.

Avantages de la liberté de discussion au Parlement

En réalité, le devoir principal de l'une ou l'autre Chambre n'est pas de faire passer les mesures réclamées par l'exécutif, mais plutôt, comme Grand Conseil de la nation, de conseiller la Couronne sur la manière dont le service public pourrait être conduit le plus avantageusement, et de faire connaître, de temps à autre, une opinion éclairée sur les divers sujets qui attirent l'attention publique (2). Cette fonction ne peut être remplie que si les membres privés ont la possibilité d'appeler

(1) *Social Science Trans.*, 1875, p. 186 ; *Hans. D.*, v. 235, p. 1189.

(2) M. Disraeli, *Ib.*, v. 161, p. 163. M. Fox avait l'habitude de dire : « délibérer, et non pas expédier, voilà le devoir de la Chambre des Communes. » *Id.*, v. 208, p. 76.

l'attention du Parlement sur des projets destinés à effectuer des réformes durables dans notre système politique et social, et que si l'on facilite la discussion de ces mesures jusqu'à ce que l'opinion publique soit disposée à croire cette législation non seulement utile, mais urgente. Ce sera alors le devoir des ministres de la Couronne d'assumer la responsabilité de conseiller au Parlement le vote de ces Bills. Presque toutes les grandes réformes qui ont reçu la sanction du Parlement pendant le présent siècle sont le produit de cette méthode (1).

Il y a, dans notre histoire politique, des cas dans lesquels une majorité de la Chambre des Communes, agissant contrairement à l'avis du Gouvernement au pouvoir, a réclamé l'accomplissement immédiat de quelque grande réforme politique, et exercé sur les ministres de la Couronne une pression irrésistible. Le ministère pouvait alors, ou bien prêter son concours en exécutant la réforme proposée, après avoir obtenu le consentement de la Couronne, ou bien démissionner et céder la place à d'autres ministres prêts à essayer de faire passer les mesures désirées. L'abrogation des « Test and corporation Acts » en 1828 et la solution de la question longtemps pendante de l'émancipation des catholiques romains en 1829 (deux mesures auxquelles le ministère, alors au pouvoir, était d'abord opposé) ont été obtenues du consentement et avec la coopération des ministres eux-mêmes (2).

La volonté du Parlement prévaut finalement

(1) *Hans. D.*, v. 161, pp. 160, 161, 657 : v. 162, p. 353 ; v. 203, p. 204 ; v. 218, p. 1745 ; v. 235, p. 563.
(2) Voir May, *Const. Hist.*, v. 2, pp. 389-402.

L'abrogation des lois sur les céréales, en 1846, offre un exemple du principe opposé et montre ce qui peut être fait par un ministère hardi et déterminé, qui envisage avec sagesse et résolution les besoins de l'Etat. Cette mesure n'avait pas été demandée par les Chambres du Parlement ; les Lords étaient de fervents protectionnistes, et la majorité de la Chambre des Communes avait été élue pour combattre le libre-échange. Sir Robert Peel lui-même avait été jusque-là le grand champion du parti protectionniste. Néanmoins, convaincu que le temps était venu où les intérêts nationaux exigeaient l'abrogation des lois sur les céréales, il assuma la responsabilité de conseiller leur abolition : après de grandes luttes, il réussit à arracher le consentement de ses collègues du gouvernement et des deux Chambres du Parlement en faveur de son *Bill*.

Sir Robert Peel et les lois sur les céréales

Toutes les motions tendant à l'octroi de subsides pour le service public, ou à l'imposition de charges pécuniaires sur le peuple, doivent émaner des ministres de la Couronne au sein de la Chambre des Communes. Les *standing orders* votés en 1886, plus stricts que ceux antérieurement en vigueur empêchent les membres privés de présenter des motions de cette nature à moins d'avoir la recommandation de la Couronne (1).

Les votes de subsides doivent être proposés par la Couronne

Les règlements de la Chambre des Communes, ainsi qu'on va le voir, offrent amplement à un gouverne-

(1) Voir *post*, pt. V, ch. 3.

ment l'occasion d'inviter le Parlement à prendre en sérieuse considération toutes les mesures que ses membres pourraient désirer proposer. Mais le pouvoir qu'ils ont de les faire passer avec succès dans les deux Chambres dépend entièrement du degré de confiance que leur accorde le Parlement et particulièrement la Chambre Basse.

Pouvoir des ministres pour faire voter leurs propositions

L'appui parlementaire est essentiel, non seulement pour continuer à maintenir au pouvoir les ministres de la Couronne, mais aussi pour rendre efficaces les mesures législatives qu'ils proposent. S'ils ne peuvent espérer faire voter leurs Bills, tout au moins sans modifications essentielles, ils ne prendront naturellement pas la peine de présenter des projets parfaits et complets ; et, ainsi, le *statute-book* ou bien se trouvera encombré de lois prématurées et imparfaites, ou bien la mission qui appartient aux serviteurs responsables de la Couronne de présider à l'élaboration des mesures désirables, sortira de leurs mains et sera assumée par des hommes qui représentent simplement la volonté et les opinions d'une assemblée populaire : le tout au préjudice manifeste des intérêts publics et en violation des principes du gouvernement parlementaire (1).

A deux reprises, depuis trente-cinq ans, le gouvernement exécutif a eu recours au procédé inusité d'in-

(1) Voir le discours de M. Disraëli sur les affaires de la session, 30 août 1848, *Hans. D.*, v. 101, particulièrement pp. 704-707 ; discours de M. Lowe, *Ib.*, v. 185, pp. 958, 960 ; Disraeli, *Lord Geo. Bentinck*, 4e éd., p. 573 ; M. Gladstone sur les amendements proposés aux combinaisons ministérielles de l'instruction primaire, *Hans. D.*, v. 202, pp. 1253, 1282.

viter la Chambre des Communes à l'assister dans la détermination des principes directeurs d'après lesquels on pourrait établir certains bills de la plus haute importance au point de vue constitutionnel, mais à l'égard desquels les gouvernements successifs avaient négligé de proposer une politique acceptable pour le Parlement (1). La marche suivie par les ministres dans ces deux occasions consistait à soumettre au comité de la Chambre entière certaines résolutions générales qui, après avoir été modifiées par le comité, d'après les opinions de la majorité, formaient la base du Bill ; celui-ci était alors introduit comme mesure ministérielle.

Bills du gouvernement basés sur des résolutions générales

Une telle procédure est en désaccord avec le principe de responsabilité ministérielle et ne peut être justifiée que par des considérations de nécessité politique. Un exemple presque identique de cet abandon de la responsabilité ministérielle est offert, en 1883, par le ministère Gladstone, à l'égard du tunnel sous-marin projeté : on proposa de laisser la solution de la question à une commission mixte des deux Chambres du Parlement (1).

On remarquera que la responsabilité particulière qui pèse sur les ministres de la Couronne en matière de

(1) [Les cas cités par M. Todd sont : 1° la résolution introduite en 1858, sur laquelle le bill du gouvernement des Indes fut basé ; 2° la résolution introduite en 1867, en vertu de laquelle le Reform Bill fut proposé. Cette dernière fut immédiatement retirée. — *Walpole*].

(2) *Sat. Rev.*, 7 avril 1883, p. 428. [Il faut cependant faire ici une différence entre ce cas et les précédents de 1858 et de 1867 :

législation, est confinée, pour la plus grande part, à l'introduction et au contrôle des affaires publiques. En ce qui concerne les Bills privés, où les droits des parties privées sont déterminés par le Parlement d'une manière semi-judiciaire, le principe contraire prévaut. Ainsi s'exprimait Sir Robert Peel, alors qu'il était secrétaire de l'Intérieur en 1830, à l'égard du *Rye Harbour Bill*, alors soumis au Parlement : « Je ne puis que décliner toute intervention dans un Bill privé ; instruit par l'expérience de chaque jour, je pense que le principe en vertu duquel les ministres s'abstiennent d'intervenir en ces matières est extrêmement salutaire (1) ». Le Chancelier de l'Echiquier (M. Baring) exposa aussi, en 1840, qu'il « est contraire à la pratique que les ministres de la Couronne expriment une opinion sur un bill privé (2). » Et en 1872, la proposition « de placer entre les mains d'un ministre ou des ministres de la Couronne, le pouvoir de mettre un veto à la législation privée » fut désapprouvée par la Chambre et par le gouvernement (3).

Bills privés

Position des ministres à l'égard des bills privés

En principe général, et aussi à raison de leurs nombreuses fonctions officielles, ceux qui occupent le Banc

bien que la construction du tunnel fût une question d'intérêt général, elle ne pouvait être sanctionnée que par un bill privé, et, en matière de bills privés, ainsi que l'indique M. Todd, il n'est pas d'usage pour le gouvernement de guider les décisions du Parlement. — *Walpole*].

(1) *Mir. of Parl.*, 1830, p. 2009.
(2) *Ib.*, 1840, p. 4657.
(3) *Hans. D.*, v. 212, p. 627.

de la Trésorerie sont exemptés du service des commissions des bills privés (1).

Mais si l'on tentait d'enfreindre les règles du Parlement en sollicitant la Chambre de permettre à un bill privé de passer malgré le rapport contraire de la commission des *standing orders*, ce serait « le devoir du vice-président du *board of trade*, ou de quelque autre membre du gouvernement, de soutenir l'autorité générale des commissions de la Chambre » (2). De même, si les intérêts du public semblaient injustement compromis par un bill privé (3), ou si une tentative était faite pour établir, par de tels moyens, un principe mauvais (4), les ministres seraient en droit de se servir de leur influence pour s'y opposer : d'autre part, les ministres seraient encore pardonnables de faciliter l'adoption d'un bill privé, si ce dernier leur paraissait désirable au point de vue des intérêts publics (5). Ils sont, en effet, responsables de l'exercice de la prérogative de la Couronne, en ce qui concerne le contrôle de toute la législation du Parlement, qu'il s'agisse de matières publiques ou privées, pour le développement du bien-être général et pour la protection des droits privés contre une injustifiable agression.

En de telles circonstances, il est utile au département chargé des intérêts publics dans cette sphère particulière, de suggérer ou de proposer à des bills privés tels

(1) *Hans. D.* v. 175, p. 1545.
(2) Sir R. Peel, *Ib.*, v. 80, p. 177 ; voir aussi *Ib.*, v. 117, p. 1148,
(3) Cas de Mersey Conservancy and Docks Bill, *Ib.*, v. 147. pp. 15-19 ; *Ib.*, v. 230, p. 231.
(4) *Ib.*, v. 198, p. 1128 ; v. 214. p. 1097.
(5) *Ib.*, v. 230, p. 1949.

amendements qu'il juge nécessaires à la protection du public ou à la sauvegarde de droits privés (1).

Depuis l'établissement du gouvernement parlementaire, la Couronne a cessé d'exercer sa prérogative incontestable en tant que partie essentielle de la législature, par l'intervention personnelle et directe du Souverain. Ses pouvoirs législatifs sont maintenant efficacement exercés dans les deux Chambres et particulièrement dans la Chambre des Communes, au moyen des ministres responsables; ceux-ci, se prévalant de l'influence qu'ils possèdent comme membres du Parlement, servent de porte-paroles et de représentants de l'élément monarchique dans notre constitution (2).

Droits législatifs de la Couronne

Avec l'introduction dans notre système politique de l'usage constitutionnel, d'après lequel le Souverain s'abstient d'exercer une autorité directe et extérieure sur les Chambres du Parlement en matière de législation, nous voyons entrer en scène le mécanisme moderne du contrôle des affaires au Parlement par la Couronne. La dernière occasion dans laquelle un Souverain anglais opposa son veto à un bill présenté à la sanction royale remonte à 1707 (3); d'autre part, la première résolution de la Chambre des Communes

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 808; *Hans. D.*, v. 235, p. 881.
(2) Voir Park, *Dogmas*, p. 126.
(3) Voir *Hats. Prec.*, v. 2, pp. 342-347; aussi, Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 61.

interdisant de recevoir des demandes de subsides sans le consentement de la Couronne fut votée l'année précédente. De tout ceci il résulte que les règlements du Parlement, qui, d'une part, prohibent l'introduction de tout bill affectant une portion du revenu public sans la recommandation de la Couronne donnée par l'intermédiaire d'un ministre responsable, et qui, d'autre part, exigent le consentement de la Couronne avant que l'une ou l'autre Chambre ne puisse voter un bill affectant la prérogative royale (1), joints au droit des ministres, tant qu'ils possèdent la confiance des Communes, de diriger le cours des affaires publiques, ont assuré les droits du Souverain, en tant que partie intégrante de la législature aussi indubitablement, sinon plus efficacement, que par une intervention directe d'un veto personnel.

Veto royal sur les bills

« L'autorité de la Couronne en Angleterre », dit Lord Derby, « ne dépend pas du veto que Sa Majesté peut théoriquement opposer aux Acts du Parlement après leur adoption, mais du droit et de l'influence propre qu'elle exerce sur les ministres, et, par eux, sur les deux branches de la législature ; ceci lui donne l'occasion de juger les mesures avant qu'elles n'aient été soumises au Parlement, et non après qu'elles ont reçu son approbation » (2).

Sur ce même point, Lord Palmerston expose que c'est « une erreur fondamentale » de supposer que « le pouvoir de la Couronne de rejeter les lois a

(1) *Ante*, p. 90.
(2) *Hans. D.*, v. 134, p. 839.

cessé d'exister ». Ce pouvoir, aussi vivant que par le passé, est exercé d'une manière différente. Au lieu d'être exercé sur les lois lorsqu'elles sont présentées à l'assentiment royal, il est exercé par avance au cours des débats et de la délibération des deux Chambres du Parlement. Il est délégué à ceux qui sont les conseillers responsables de la Couronne, et c'est pour cette raison qu'il n'est pas possible qu'une loi passée par les deux Chambres soit présentée à la Couronne et ensuite rejetée par elle.

C'est qu'en effet on ne saurait imaginer qu'une loi reçoive le consentement des deux Chambres du Parlement, dans lesquelles des ministres responsables de la Couronne siègent, discutent, agissent et votent, sans que ceux qui ont conseillé la Couronne soient d'accord sur cette loi et prêts à conseiller au roi d'y donner sa sanction. Si une loi avait été votée par les deux Chambres contre la volonté et l'opinion des ministres du jour, ces ministres devraient naturellement résilier leurs fonctions et être remplacés par des hommes en la sagesse desquels le Parlement met plus de confiance et qui sont d'accord avec les majorités des deux Chambres » (1).

Mais, à la rigueur, le droit de veto qui sommeille entre les mains de la Couronne et qui lui permet de s'opposer à un bill présenté à l'assentiment royal par les deux Chambres du Parlement peut revivre et être exercé ; il faudra toutefois trouver un ministre qui con-

(1) *Hans. D.*, v. 159, p. 1386 ; voir Hearn, *Govt. of Eng.*, pp. 60-64.

sente à assumer la responsabilité de cette mesure. « Sa Majesté n'a nullement le droit constitutionnel d'abdiquer cette partie de sa prérogative, qui la met en mesure d'opposer un veto, quand elle le juge convenable » (1). « Si aucun ministre ne peut introduire une mesure dans l'une ou l'autre Chambre sans le consentement de la Couronne, ce consentement n'est donné par le Souverain qu'en première instance, et en sa capacité exécutive. Il n'implique pas une approbation absolue de cette mesure ; il signifie simplement la volonté royale que les deux branches de la législature soient consultées sur les mérites de la mesure. En tant que branche de la législature, dont la décision est concluante et qui, pour ce motif, est sollicitée en dernier lieu, l'opinion du Souverain reste libre ; elle n'est pas compromise tant que l'assentiment des deux Chambres n'a pas été obtenu. Le veto du Souverain anglais n'est pas une formalité vide de sens ; il n'est pas difficile d'imaginer un cas dans lequel, appuyé sur les sympathies d'un peuple loyal, le droit de veto du Souverain suffirait à renverser un ministère inconstitutionnel et un Parlement corrompu » (2).

(1) M. le secrétaire Hardy, *Hans. D.*, v. 192, p. 732 ; Lord Granville, *Ib.*, v. 140, p. 284 ; et Yonge, *Const. Hist. of Eng.*, p. 390 (Am. ed.).

(2) Disraeli, *Lord George Bentinck*, 4e éd., p. 65. (On a retenu du texte la conclusion de ce remarquable passage. Mais il il est assez difficile d'imaginer l'occasion dans laquelle un souverain pourrait opposer, ainsi qu'on le dit, son veto à un ministère et à un Parlement, de même qu'il serait difficile d'imaginer un ministère inconstitutionnel. Tout ministère jouissant de la confiance du Parlement ne saurait être compris dans cette expression vague. *Walpole*).

Lorsqu'une mesure est devenue loi, il est entendu que ses adversaires doivent s'abstenir d'en attaquer ultérieurement les dispositions ou l'exécution jusqu'à ce que les résultats en soient devenus assez certains pour justifier une demande d'abrogation (1).

III

Direction et Contrôle des affaires au Parlement.

Direction ministérielle dans les deux Chambres

Les ministres de la Couronne sont constitutionnellement responsables, non seulement de la préparation et de la conduite des mesures législatives dans les deux Chambres du Parlement et du contrôle de la législation émanant de l'initiative de membres privés, mais aussi de la conduite et de la direction de la masse entière des affaires publiques soumises au Parlement. Rien ne doit être laissé à la volonté et au caprice d'une majorité incertaine dans la législature; au contraire, les efforts des ministres doivent être continuellement dirigés vers la direction des affaires, de manière à satisfaire les intérêts publics. Les ministres sont en effet les guides naturels des deux Chambres, aussi bien que les gardiens naturels des pouvoirs et des privilèges du Parlement. Comme ils y représentent l'autorité de la Couronne, et comme ils y exercent l'influence qui, en cette qualité, leur appartient, ils doivent pouvoir diriger l'exercice de toutes les fonctions parlementaires et la

(1) *Hans. D.*, v. 229, p. 371.

gestion des affaires publiques, de manière à les contenir dans des limites raisonnables et à les maintenir dans une voie sûre (1).

Avantages de cette pratique

En 1692, avant la formation par Guillaume III de son premier gouvernement parlementaire, une plainte officielle fut adressée au roi par les ministres. Elle était fondé sur ce que : « personne ne savait la veille ce que la Chambre des Communes ferait le lendemain » et sur cela qu' « il était peut-être trop hasardé de prétendre que le Parlement ferait ou ne ferait pas une chose qui pourrait lui être proposée (2) ». Le système actuel du gouvernement parlementaire, si bien organisé, a été élaboré par la sagesse et l'expérience de générations successives, à l'effet de remédier à cet état de choses déplorable et d'établir l'harmonie et l'accord entre la Couronne et le Parlement.

Guide ministériel

De nos jours, dès la formation d'un ministère, celui-ci assume, en plus de ses devoirs ordinaires de gouvernement exécutif, de nouvelles et importantes fonctions ; celles-ci — inconnues à la théorie de la constitution — sont : la conduite, le contrôle et la direction de la masse entière de la législation politique, qu'elle qu'en soit l'origine, d'accord avec ses idées propres sur la science politique et sur l'économie civile.

(1) Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 536 ; Amos, *Fifty Years of Eng. Const.*, p. 340 ; M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 174, p. 1230 ; M. Gladstone, *Ib.*, v. 172, pp. 1190-1194 ; v. 208, p. 1653.

(2) Dalrymple, *Memoirs of Great Britain*, 2e éd., v. 2 : App. part. II, p. 240 : Macaulay, *Hist. of Engl.*, v. 4, p. 433 ; v. 5, p. 168.

Tant qu'un ministre jouit de la confiance de la Chambre des Communes, il doit avoir assez de force pour prévenir l'adoption par le Parlement de toute mesure qu'il juge inopportune ou irréfléchie (1).

Les ministres sont aussi responsables de la conduite des délibérations du Parlement de manière à assurer le respect des privilèges propres à chaque Chambre dans les limites fixées par les principes constitutionnels. Les *leaders* de l'opposition prêtent ordinairement leur concours au ministère pour arriver à ce résultat.

On a estimé que les neuf dixièmes, au moins, de la législation de la Chambre des Communes passent par les mains du gouvernement; et la partie des affaires du pays, que les ministres doivent traiter et traitent en réalité, augmente chaque année (2). Des commissions parlementaires successives ont conseillé l'adoption de règles, en vue de faciliter la distribution des affaires entre les mains des ministres de la Couronne. Les Communes ont toujours mis la plus grande diligence dans l'expédition des affaires, autant du moins que cela était compatible avec les droits et les privilèges des membres privés.

Direction des affaires par les ministres

Une commission parlementaire des Communes, en 1848, présenta un rapport contenant des conseils précieux mis plus tard en pratique par la Chambre; elle exprimait l'opinion « que la bonne conduite et le progrès des affaires soumises à la Chambre doit principalement dépendre du gouvernement de Sa Majesté, qui

(1) Park, *Dogmas*, p. 39.
(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 197, p. 1188 ; Rep. Com. Business of the House, p. 16, *Com. pap.*, 1871, v. 9.

exerce un contrôle général sur ses travaux. Elle croit que par une préparation soigneuse et une distribution judicieuse des affaires entre les deux Chambres, qu'avec de l'ordre et de la méthode, le gouvernement peut contribuer, pour une part capitale, à une marche facile et sûre des affaires. Elle a la conviction que les efforts du gouvernement seront secondés par les membres de la Chambre et qu'on prendra une détermination générale pour l'expédition régulière et rapide des affaires publiques » (1).

On lit dans les rapports d'une commission semblable de la Chambre des Communes, nommée en 1861 : « Sans doute, il convient de réserver amplement aux membres individuels, l'occasion d'introduire et de faire passer des mesures législatives; cependant, c'est le devoir élémentaire des conseillers de la Couronne de proposer au Parlement telles modifications à la loi qu'ils jugeront nécessaires. Tant qu'ils possèdent la confiance des Communes et restent responsables du bon gouvernement et de la sécurité de l'Etat, il semble raisonnable qu'on leur accorde une situation privilégiée, non seulement pour l'introduction de leurs Bills, mais encore pour les moyens de les recommander spécialement à l'attention de la Chambre » (2). En conséquence, la commission conseillait d'accorder plus de temps à l'étude des questions présentées par le ministère. Cette recommandation fut approuvée par la Chambre.

(1) *Com. pap.*, 1847-8, v. 16, p. 146.
(2) *Ib.*, 1861, v. 11, p. 436.

Les propositions faites pour l'expédition des affaires publiques par les commissions sus mentionnées et par d'autres encore — il y en eut quatorze en tout depuis le vote du *Reform Bill* jusqu'à l'année 1882 — n'apportèrent pas d'amélioration. D'après M. Gladstone, « ces commissions, ne conduisant jamais à des résultats effectifs, ont eu, pendant ces dernières années, pour résultat, ce que j'appellerai, au point de vue pratique, une faillite totale. Je ne dirai pas leur impuissance, mais leur pouvoir insuffisant de traiter des affaires de cette sorte a été démontré à la satisfaction de tous » (1).

Ordre du jour

Pendant la session de 1881, le gouvernement introduisit deux Bills, l'un pour la « préservation de la Paix, (Irlande) » et l'autre pour la « protection de la Propriété (Irlande) » ; ces propositions législatives entraînèrent une crise. Afin de s'opposer à ces mesures, les membres du *Home Rule* invoquèrent chacune des règles et coutumes de la Chambre pour faire de l'obstruction à toutes les affaires soumises au Parlement : ils ne réussirent pas à battre le gouvernement ; mais, en réalité, ils empêchèrent le vote de tout acte législatif d'importance. On finit par reconnaître qu'il fallait adopter des mesures rigoureuses pour rendre à la Chambre des Communes le pouvoir et la dignité qu'elle avait auparavant.

Au commencement des sessions de 1882, le ministère introduisit de nouvelles « Règles de Procédure » : la plus caractéristique était la « Clôture ». En présentant le projet, le Premier Ministre constatait « que,

(1) *Hans. D.*, v. 266, pp. 1124-1125.

tandis que presque toutes les assemblées populaires du monde se sont orientées dans cette direction, nous, qui en avons de beaucoup le plus besoin, nous n'avons pas bougé » (1). Mais cette allusion à l'origine étrangère de la nouvelle règle fut particulièrement désagréable à une grande partie de la Chambre et provoqua une réponse aigre de la part d'un membre éminent de l'opposition. « Je suis fâché et indigné que l'Angleterre, *la Mère des Parlements*, le pays, dont toutes les autres nations ont tiré leurs leçons de procédure parlementaire, doive condescendre à emprunter à ses imitateurs parvenus, un système si peu désirable » (2).

A la suite de l'assassinat regrettable de Lord F. Cavendish, Secrétaire en chef, et de M. Burke, sous-secrétaire pour l'Irlande, on introduisit le « Crimes Act » (Irlande), et on renvoya à l'automne suivant, en session extraordinaire, l'examen ultérieur d'un nouveau règlement. Les propositions du gouvernement furent adoptées en substance, en novembre 1882 ; elles ont été revisées dans la suite en 1887, et de nouveau au commencement de 1888.

Le leader de la Chambre des Communes a le droit de régler comme il lui plaît l'ordre du jour pour les séances réservées à la discussion des projets présentés par le gouvernement. A cet égard, un *standing order* de la Chambre dispose que « les Ministres de Sa Majesté ont le droit de placer les propositions du gouvernement en tête de la liste, dans l'ordre suivant lequel elles doivent être examinées

Ordres du gouvernement

(1) *Hans. D.*, v. 266, p. 1138.
(2) M. Beresford Hope, *Ib.*, v. 267, p. 1705.

les jours où les Bills du gouvernement ont la préséance » (1). Ce privilège, cependant, doit s'exercer avec une « parfaite courtoisie, la plus impartiale loyauté », et avec la considération qui est due au sentiment général de la Chambre (2). Les membres doivent avoir une connaissance suffisante des mesures proposées pour leur permettre de proposer librement des amendements (3). Mais, d'ordinaire, aucun droit de contrôle n'est accordé aux ministres sur les propositions émanant de l'initiative parlementaire, elles sont soumises aux règles usuelles du Parlement (4).

Il n'entre pas dans le devoir des ministres d'indiquer un jour pour discuter des motions de membres privés, à moins qu'il ne s'agisse d'un vote de censure sur la conduite du gouvernement (5).

De récentes statistiques établissent qu'en général, les membres faisant partie du gouvernement et ceux qui n'en font pas partie proposent chaque année un nombre égal de mesures législatives ; mais sur 120 bills de gouvernement, 100 deviennent des lois, tandis que sur 120 bills introduits par des membres privés, 20 ou 25 seulement réussissent (6).

Matières législatives

C'est ordinairement vers le milieu de juillet, que le ministère annonce à la Chambre des Communes les mesures qu'il a l'intention

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 275 : voir *Hans. D.*, v. 174, p. 189 ; *Ib.*, v. 190, p. 1200.
(2) M. Disraeli, *Ib.*, v. 186, p. 1319 : v. 191, p. 1707.
(3) *Ib.*, v. 207, pp. 141-149.
(4) Voir aussi, *Ib.*, v. 217, pp. 1256, 1336.
(5) M. Gladstone, *Ib.*, v. 205, p. 53.
(6) *Ib.*, v. 222, pp. 581, 589.

de faire passer pendant la session et celles qu'il se propose d'abandonner.

Un arrangement particulier destiné à permettre à un membre de faire délibérer sur sa motion dans une séance réservée au gouvernement risquerait d'être rejeté par la Chambre ; toutefois, en temps ordinaire, un engagement pris par le Leader de la Chambre serait respecté.

Motions de membres privés

Tour de parole

L'usage, pendant les débats, est d'accorder la priorité aux membres du gouvernement qui désirent prendre la parole (1) ; et de donner le dernier mot au Premier ministre, ou au Leader de la Chambre (2).

Dans tous les débats importants, le Speaker a l'habitude d'accorder la parole, alternativement, aux partisans et aux adversaires de la question débattue (3) ; l'on considèrerait comme une irrégularité de la part du Speaker de suivre une autre méthode (4). — Lorsque plusieurs membres désirent parler à la Chambre, parfois il intervient des arrangements sur l'ordre dans lequel le Speaker doit désigner ceux qui prendront part au débat (5). A la Chambre des Communes, l'arrangement intervient entre le gouvernement et les « whippers-in » de l'opposition, à la Chambre des Lords entre les Leaders des deux partis. Toutefois, le Speaker n'est

(1) *Hans. D.*, v. 67, p. 898.
(2) Lord Granville, *Ib.*, v. 227, p. 904 ; *Ib.*, v. 228, p. 501.
(3) *Hans D.*, v. 77, p. 866 ; May, éd. 1883, p. 346.
(4) *Ib.*, v. 153, p. 839. Mais dans des cas contestés, un appel peut être adressé à la Chambre (May, éd. 1883, p. 343).
(5) *Ib.*, v. 182, pp. 1972, 2173 ; *Ib.*, v. 191, pp. 1422-1424 ; v. 198, p. 149 ; v. 201, p. 1934 ; v. 204, p. 1967 ; v. 234, pp. 707, 728.

pas tenu de suivre une liste quelconque. Jamais il n'intervient pour priver un membre du droit de prendre la parole (1).

Depuis 1830, le nombre des membres qui participent activement aux débats a constamment augmenté. Ainsi, avant le Reform Bill, ceux qui prenaient la parole et qui s'occupaient des affaires de la Chambre étaient au nombre d'environ 150. En 1841, 231 membres prenaient part aux discussions. En 1861, le nombre s'était élevé à 300 et en 1876 à 385 membres A cette même époque, le domaine législatif s'était élargi. Il s'étend maintenant sur un champ infiniment plus vaste ; de sorte qu'il devient impossible aux Communes d'entreprendre et de mener à bonne fin toutes les affaires publiques qui, annuellement, réclament leur attention (2).

Les « Whippers-in » de la Chambre des Communes

Le ministère a trois *whips* à la Chambre des Communes et l'opposition en a deux (3). Le principal « whipper-in » du gouvernement est le Secrétaire parlementaire de la Trésorerie, ou, comme on l'appelle, le Secrétaire du Patronage de la Trésorerie ; c'est un très gros personnage. Habituellement, c'est l'un des scrutateurs (*tellers*) dans les grands scrutins (*divisions*) politiques ; c'est à lui que revient, sous la direction du *leader* de la Chambre, « la tâche de faciliter par une entente mutuelle,

(1) *Hans. D.*, v. 209, pp. 1032-1039.
(2) *Ib.*, v. 233, pp. 1553, 1676.
(3) Escott, *Eng.*, v. 2, pp. 147-149.
(4) Disraeli, *Lord G. Bentinck*, 4ᵉ éd., pp. 145,314 ; Ritchie, *Modern Statesmen* (Treasury Whipper-in) et *Chamber's Jour.* 26 décembre 1868 (The Whips) ; the Government Whip dans *Sat. Rev.*, 17 février 1872, p. 210 ; une note def eu W. Adam, Whip du parti libéral, *Fras. Mag.*, v. 24. N. S., p. 113.

la marche des affaires publiques », et « la direction (*management*) de la Chambre des communes ». Il est spécialement chargé de « faire une Chambre » et d'empêcher un « *count out* » à un moment inopportun (1).

Comme « *whipper-in* » le secrétaire est généralement assisté de deux des Lords juniors de la Trésorerie. On demande à ces utiles fonctionnaires de prendre leurs dispositions pour avoir le plus grand nombre possible d'amis politiques au moment des scrutins ; par persuasion, par promesses, explications ou autres moyens efficaces, ils doivent les amener au secours du ministère en toute circonstance imprévue. Il entre encore dans leur mission, de réconcilier, de réunir les amis du ministère mécontents et de gagner les hésitants ; de maintenir chacun, autant que possible, en bonne humeur.

L'opposition a aussi ses « *whippers-in* », qui rendent à leur parti des services analogues. Ce sont ordinairement des personnes ayant rempli ces mêmes fonctions lorsque leur parti était au pouvoir, ou qui ont été choisies à cette intention par les chefs de l'opposition.

A la Chambre des Lords

A la Chambre des Lords, ce sont le Post master-general, et le Grand Veneur (the master of the buckhounds) qui ont été généralement les « whippers-in » ministériels ; ceux de l'opposition sont les pairs qui ont rempli ou espèrent remplir ces charges (2).

(1) Lorsqu'un membre de la Chambre des Communes constate qu'il y a en séance moins de 40 membres, il peut appeler sur ce fait l'attention du *speaker* ; un sablier est posé sur la table et si le sablier étant écoulé, le *quorum* n'est pas atteint, la séance est levée [Note des traducteurs].

(2) Information particulière de sir Erskine May.

IV

Nécessité de l'unanimité et de la collaboration parmi les ministres de la Couronne.

L'influence, qui est à bon droit exercée par les ministres de la Couronne dans les Chambres du Parlement, dépend, en premier lieu, du degré d'unité et de concours mutuel qui existe entre eux et aussi de la somme d'autorité qu'ils sont capables d'exercer sur le parti politique auquel ils appartiennent. Examinons maintenant quelques cas dans lesquels ces éléments vitaux se manifestent.

Unanimité politique dans un ministère

En exposant l'origine et le développement de la règle qui exige une unanimité politique parmi les ministres de la Couronne, nous avons vu reconnaître ce principe que, tant qu'un ministre continue à faire partie du gouvernement, il assume avec ses collègues une égale responsabilité pour toute mesure prise ou décidée en commun. Sauf le cas où une « question ouverte » est admise, on doit tenir comme certain que le Cabinet entier a donné son assentiment à la politique ministérielle, telle qu'elle est officiellement dirigée ou exposée par tout ministre agissant ou parlant au nom du Cabinet (1). C'est pourquoi, il n'est pas admissible

des ministres du Cabinet

(1) Voir l'observation de M. Gladstone citée et approuvée par Lord Grey, « que c'est un de nos premiers devoirs de refuser de dispenser un membre du cabinet de la responsabilité encourue pour la politique annoncée et déclarée d'un autre ministre » (*Hans. D.*, v. 192, p. 2057 ; voir *Ib.*, v. 196, p. 14 ; v. 227, p. 90, 711).

qu'un ministre du Cabinet s'oppose aux mesures du gouvernement, qu'il se refuse à en assumer la responsabilité entière, qu'il s'abstienne d'assister ses collègues dans la défense des mesures qu'ils portent devant le Parlement (1), ou qu'il omette d'accomplir un acte administratif quelconque, de nature à faire aboutir une décision du gouvernement, même lorsqu'il n'en a pas été jusque là partisan (2). Il n'est pas admissible non plus qu'un ministre du Cabinet refuse son appui au ministère lorsque celui-ci est attaqué par ses adversaires politiques. Un ministre qui enfreindrait l'une de ces règles est tenu de donner immédiatement sa démission.

Unanimité politique des autres ministres

La responsabilité d'un ministre qui n'a pas de siège au Cabinet est moins étendue, quoique, à son point de vue, non moins complète. Il est tenu d'apporter son concours actif en soutenant la politique du gouvernement, en exécutant intelligemment et fidèlement les instructions qui lui sont données par son chef politique. Mais sa responsabilité individuelle s'arrête là. S'il est appelé à représenter le département auquel il appartient, dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement, il le fait strictement comme le porte-parole et l'organe de son supérieur officiel. Il ne saurait être tenu responsable d'une politique à l'élaboration de laquelle il n'a pris aucune part ; toutefois, sur les questions d'importance spéciale, il devra démissionner plutôt que participer à des déci-

(1) M. Gladstone, dans *Hans. D.*, v. 168, p. 176 ; voir aussi *Ib.*, v. 166, p. 1388.

(2) Lord Grey, sur la dette de la Jamaïque, *Ib.*, v. 168, pp. 276, 280 ; M. Gladstone, *Ib.*, v. 217, p. 1268.

sions pour lesquelles il éprouve de fortes et insurmontables répugnances. Pour toutes les questions ordinaires, il est justement considéré comme du devoir d'un ministre subordonné, après qu'il a fait connaître son opinion, de se soumettre au jugement de son chef. Sa responsabilité, en effet, est celle d'un subordonné et non celle d'un supérieur ; elle consiste principalement à remplir efficacement les devoirs attachés à ses fonctions, sous l'autorité reconnue du chef de son département (1).

Parfois, il se présente des questions, qui, dans l'opinion des chefs d'un ministère, sont trop douteuses, trop délicates ou trop complexes pour qu'un accord ou un compromis soit possible ; et cependant, ces questions doivent être réglées immédiatement. Dans ce cas, les ministres du Cabinet peuvent convenir qu'il y aura divergence d'opinions (2) ; et lorsque ces questions sont portées devant le Parlement, elles sont traitées comme « questions ouvertes » ; les ministres, individuellement, peuvent, à leur gré, les défendre ou les combattre.

Questions ouvertes

Il est impossible de définir, par avance, quelles questions peuvent en réalité être considérées comme « ouvertes », sans nuire au caractère d'un ministère ou à ses titres au respect et à la confiance du Parlement. Depuis que l'unanimité dans le Cabinet est devenue une règle reconnue, de grandes questions telles que la réforme parlementaire,

(1) *Hans. D.*, v. 126, p. 883 ; Lord Grey, dans *Com. Pap.*, 1871, v. 7, p. 12 ; *Hans. D.*, v. 203, p. 330.

(2) Voir la discussion qui s'éleva dans le Cabinet sur le point de savoir s'il convenait de considérer comme « question ouverte » la conduite à suivre pour les bourgs de Penryn et East Retford privés de la franchise (Bulwer, *Life of Palmerston*, v. 1, pp. 253, 258).

le scrutin secret, l'abolition de la traite des esclaves, la réduction des heures de travail dans les fabriques, le mariage avec la sœur de la femme défunte, les incapacités des femmes, la *franchise* du *household* dans les comtés, le « *Public Worship Regulation Bill* » (bill sur la réglementation du culte public), ainsi que d'autres affaires de moindre importance, ont été considérées généralement comme « questions ouvertes » par certains gouvernements, mais non par d'autres (1).

Mais si, dans certaines circonstances exceptionnelles, elles purent être inévitables, la multiplication de ces « questions ouvertes » doit être considérée comme un grand mal ; elles tendent en effet, à diminuer le sens de la responsabilité individuelle, qui doit être ressenti vivement par tous ceux qui sont admis au gouvernement du pays. Si toutes les questions étaient ouvertes et que la minorité d'un ministère s'opposât ou refusât de soutenir la majorité, peu de mesures importantes seraient prises ; on aurait le dégradant spectacle d'un gouvernement sans politique arrêtée sur les graves questions politiques qui surgissent continuellement et qui doivent nécessairement être tranchées d'après des principes nettement définis, susceptibles d'être compris et appréciés par la nation entière (2).

(1) *Mir. of Parl.*, 1839, pp. 3067-3070 ; *Hans. D.*, v. 194, p. 661 ; *Ib.*, v. 201, p. 959 ; v. 206, p. 88 ; v. 217, p. 842.

(2) Lord Grey, *Parl. Govt.*, nouv. édit., p. 116 ; duc de Somerset sur *Monarchy*, etc., p. 172 ; Voir les arguments de Macaulay en faveur des questions ouvertes, *Mir. of Parl.*, 1839, p. 3067 ; arguments contraires de Sir R. Peel, *Ib.*, 1840, p. 602 ; un article (écrit probablement par Macaulay) réfutant les opinions de Sir R. Peel, *Ed. Rev.*, v. 71, p. 493 ; Lord John Russell, sur leur inopportunité en général, *Mir. of Parl.*, 1840, p. 620 ; voir aussi Lewis,

Quand un ministre doit-il démissionner ?

C'est une règle bien établie que, lorsqu'un membre du gouvernement — qu'il ait ou non un siège au Cabinet — vote contre ses collègues sur une mesure gouvernementale (qui n'est pas une question ouverte), il doit immédiatement offrir au Premier ministre « une occasion de confier son portefeuille à d'autres mains ; c'est le seul moyen en son pouvoir de prévenir le préjudice causé au service du roi par l'apparence d'une désunion dans les conseils de Sa Majesté » (1). Le chef du gouvernement a alors le choix, ou de conseiller au souverain d'accepter la démission de son collègue ou d'exprimer son désir de le conserver en fonctions, malgré son opposition à une mesure particulière du gouvernement (2).

Le premier exemple constaté de démissions politiques, à propos de votes au Parlement contraires à la politique ministérielle, se présenta en décembre 1762, après le débat sur les préliminaires de la paix, à la fin de la guerre de Sept ans. En cette circonstance, Henri Fox, qui avait accepté la fonction de « *leader* » de la Chambre des Communes se décida à faire campagne pour la paix,

Matters of Opinion, ch. VII, « Sur l'application du principe d'autorité aux décisions des corps politiques. »

(1) Cas de M. Huskisson, *Mir. of Parl.*, 1828, p. 1691. Voir Bulwer, *Life of Palmerston*, v. 1, pp 260-422.

(2) Voir les cas des Lords Sidmouth et Ellenborough, qui furent invités à conserver leur portefeuille dans le ministère Granville, malgré leur opposition à toute concession aux catholiques Romains, après que le cabinet eût adopté une politique contraire (*Parl. D.*, v. 9, p. 396 ; *Ib* , v. 23, p. 463). En 1844, et de nouveau en 1867, le Lord Chancelier vota contre ses collègues du ministère sur un clause d'un bill conférant un certain patronage légal au Lord lieutenant d'Irlande (*Hans. D.*, v. 189, pp. 848, 1603).

dans la Chambre, en réclamant le complet appui de tous les ministres dans le Parlement.

Auparavant, il semble bien qu'il n'y eût pas de règle fixe sur ce point ; M. Pitt, quand il était *Paymaster* (1746-1755), non seulement vota, mais fréquemment parla contre le gouvernement. La conduite adoptée en 1762 est devenue depuis une règle et s'est étendue graduellement, de manière à comprendre même les fonctionnaires de la Cour qui occupent des sièges dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement (1).

Pour permettre aux ministres de diriger le gouvernement d'accord avec le Parlement, sans être exposé à se rabaisser en devenant le simple jouet d'une Assemblée démocratique, il est nécessaire que le ministère soit soutenu par une majorité importante dans les deux Chambres et particulièrement dans les Communes. Cet avantage lui est ordinairement assuré par l'organisation des partis. Quelque soit le parti politique qui prédomine dans la nation et dans la législature, il est à présumer qu'il choisit ses meilleurs hommes pour être ses chefs et ses représentants. Le Souverain ayant choisi, parmi ces derniers, ceux qu'il est disposé à prendre pour conseillers et administrateurs, l'intérêt du parti et de l'Etat est que ces hommes reçoivent du Parlement un généreux appui ; tant que la Chambre des Communes continue à placer en eux sa confiance, ils doivent pouvoir donner des conseils et influer sur les délibérations du Parle-

Les ministres doivent avoir une majorité parlementaire

(1) Walpole, *Geo. III.*, éd. Le Marchant, v. 1, pp. 233-235 ; *Lord Shelburne's Life*, v. 1, pp. 174, 181 ; *Quar. Rev*, v. 138, p. 418.

ment, avec l'autorité qui appartient à leurs fonctions de ministres de la Couronne. Se fiant au jugement et à la discrétion des hommes auxquels la Couronne et le Parlement ont remis la direction des affaires publiques, les Chambres législatives doivent accueillir favorablement les mesures que ceux-ci trouvent convenable de soumettre à leur sanction. Elles devraient éviter d'intervenir dans l'action des ministres en matière exécutive, s'abstenir de l'entraver et se réserver seulement le droit de la critiquer librement et de demander sans retard le redressement de tout grief manifeste : c'est la prérogative indiscutable du Parlement.

L'opposition

Il convient ici de faire remarquer un trait de notre système politique, qui a commencé à se développer parallèlement avec l'établissement du gouvernement parlementaire et a contribué efficacement à lui donner de la force : je veux parler de la présence, dans les deux Chambres, d'une opposition organisée.

Le parti politique dont, pour le moment, le gouvernement est le porte-parole et le représentant, est invariablement combattu, au Parlement, par un autre parti qui, lui-même, compte lui succéder au pouvoir, lorsqu'il sera devenu assez fort pour le renverser et assumer la responsabilité du gouvernement. Agissant d'après des principes bien définis et dans les strictes limites de la Constitution, pour laquelle ils professent un attachement égal à celui que montrent ses défenseurs officiels, les adhérents de ce parti ont été très justement appelés « l'opposition de Sa Majesté » (1). On a contesté la jus-

(1) L'expression est de M. Hobhause, *Ed. Rev.*, v. 133, p. 301.

tesse de cette dénomination, mais elle doit être entendue en ce sens qu'elle implique la loyauté envers la souveraine et une honorable et patriotique rivalité dans les luttes politiques, sentiments qui doivent animer, à un degré égal, tous les partis dans le grand Conseil de la nation (1).

Son rôle

L'opposition exerce une influence salutaire sur les débats parlementaires et sur la conduite des affaires de du pays au Parlement ; c'est elle, en effet, qui critique constitutionnellement toutes les affaires publiques (2) ; quel que soit le terrain sur lequel se place le gouvernement, elle essaie naturellement de lui trouver un point faible pour l'attaquer. Une ancienne maxime dit que « la tâche de l'opposition est bien simple — elle consiste à s'opposer à toutes les mesures et à n'en proposer aucune » (3). — Dans le même esprit, Sir Robert Peel avait coutume de dire « qu'il refusait de prendre une mesure avant d'y être invité » (4). La fonction particulière de l'opposition est sans nul doute « de surveiller d'un œil attentif la conduite du gouvernement qu'il combat, de voir si une chose est mauvaise, blâmable, ou digne de critique, de donner au ministère un croc-en-jambe avant même qu'il ne tombe ; et, à tout moment, s'il trébuche, de marquer ses faux pas et de lui demander de remettre les choses comme elles doivent être » (5). « Les promoteurs de mesures et les

(1) Observations de M. Lowe, *Hans. D.*, v. 221, p. 373.
(2) M. Disraeli, *Ib.*, v. 174, p. 1366 ; *Ib.*, v. 230, p. 1523.
(3) Attribué à M. Tierney, qui était un ami et un imitateur de M. Fox et une grande autorité Whig. (*Mir. of Parl.*, 1841, p. 2117).
(4) *Hans. D.*, v. 176, p. 811.
(5) Lord Palmerston, *Hans. D.*, v. 174, p. 1234.

inventeurs d'une politique, les individus qui se présentent avec leurs plans et leurs suggestions pour obtenir l'approbation du public, ne sont pas l'opposition, mais les ministres de la Couronne ; nous (l'opposition), nous sommes ici pour critiquer les suggestions et les plans qu'ils proposent et qui reposent sur des connaissances que nous ne pouvons avoir, et inspirées, sans doute, par le sentiment de la responsabilité qui les fait agir »(1).

Sans doute, l'opposition parlementaire est un gage de sécurité contre la mauvaise conduite du gouvernement ; elle est, néanmoins, sujette à abuser facilement de son pouvoir et peut être entraînée à des agissements factieux ou anti-patriotiques. Elle peut servir d'instrument à l'acrimonie personnelle ou à de fausses accusations. Elle peut flatter les passions populaires par égoïsme ou pour des fins personnelles.

L'opposition est principalement contenue par deux considérations. La première, c'est que ses propres procédés sont revus et critiqués par le corps électoral, avec l'aide des libres commentaires de la presse publique. La seconde, c'est qu'en cas de succès couronnant les efforts de ses chefs pour remplacer le ministère au pouvoir, elle doit, pour être conséquente, mettre en application, le jour où elle est en place, la politique qu'elle défendait, lorsqu'elle était l'opposition. Cette perspective exerce un effet calmant sur le caractère de l'opposition et tend à la retenir dans les limites de la modération (2). « L'espoir d'obtenir des portefeuilles diminue

(1) M. Disraeli, *Ib.*, p. 1366 ; v. 205, p. 1658.
(2) *Ed. Rev*, v. 101, pp. 16, 17.

l'acrimonie de l'opposition, la crainte d'être forcée de les accepter limite son extravagance (1) ».

De même que « l'opposition légitime forme le véritable contrepoids de la constitution » (2), de même la fonction de leader du gouvernement trouve son correspondant dans la fonction de leader de l'opposition, car c'est par lui que les forces du parti de l'opposition sont dirigées et contrôlées. Sans leaders capables, aucune organisation de parti ne saurait réussir ni être complète.

D'ordinaire, un leader de l'opposition est choisi pour des considérations personnelles : parce qu'il a les qualités qui le désignent comme l'homme le plus apte, lorsque le parti arrivera au pouvoir, à diriger l'Etat, ou, tout au moins, à être le leader de la Chambre dans laquelle il siège, au cas où le Premier serait membre de l'autre assemblée. En attendant, il doit pouvoir obtenir l'appui de ses partisans par la sagesse de ses conseils et sa promptitude dans l'action. Selon les paroles de Lord Bolingbroke, « le peuple, semblable à des chiens courants, suivra l'homme qui lui montrera le gibier » ; mais un leader politique doit allier la prudence à l'énergie (3).

Leader de l'opposition

(1) Hearn. *Govt. of Eng.*, p. 540.
(2) Voir le discours de M. Bouverie, *Hans. D.*, v. 191, p. 1729.
(3) Lewis, *Administrations*, p. 305, *n* ; voir aussi p. 398 ; *Ed. Rev.*, v. 126, p. 565 ; Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 1, p. 210 ; v 2, p. 164 ; Le Marchant, *Life of Lord Spencer*, pp. 243, 257 ; Torrens, *Life of Melbourne*, v. 1, p. 129.

Un leader de l'opposition ne doit pas se laisser aller à essayer d'entraver inutilement les progrès de la législation ; il doit plutôt s'efforcer « d'assurer, dans la mesure du possible, pour les deux côtés de la Chambre, une loyale et libre discussion ; et, quand cette discussion a été obtenue, il doit faciliter la marche des affaires publiques, même s'il désapprouve les mesures du gouvernement » (1).

Rôle de l'opposition vis-à-vis du gouvernement

Une preuve de la courtoisie qui honore les débats du Parlement britannique, malgré l'ardeur et la rigueur des luttes de partis, c'est que l'on considère, dans les deux Chambres, comme le devoir du leader de l'opposition, de seconder toute motion proposée par le leader du gouvernement pour l'adoption d'adresses de sympathie ou de congratulation au souverain, ou d'envoi des remerciements de la Chambre à des personnages dont la conduite a été méritoire (2). En outre, les membres de l'opposition, autrefois au pouvoir, ont l'habitude de coopérer aux efforts des ministres, en vue d'empêcher le vote de toute mesure préjudiciable à la Couronne ou au service public, en offrant à la Chambre le précieux concours de leurs avis et de leur expérience dans les affaires (3).

(1) Règle de M. Disraeli dans l'opposition, *Hans. D.*, v. 182, pp. 1860, 1973 ; *Ib.*, v. 206, pp. 1189, 1588 ; Lord Hartington, *Ib.*, v. 230, p. 935.

(2) Voir Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 3, p. 455 ; *Hans. D*, v. 185, p. 814 ; *Ib.*, v. 193, pp. 480, 526, 865, 914.

(3) Lord Grey, *Ib*. v. 191, p. 686 ; discours de M. Gladstone sur le Revenue Officers' Disabilities Removal Bill, *Ib.*, v. 193, p. 394 ; M. Hunt, sur la question des postes à l'intérieur, *Ib.*, v. 195, p. 252 ; Défense par M. Disraeli du départ. des Bois et Forêts, *Ib.*, v. 203, p. 680 ; et sa défense de l'annuité de S. A. R. le prince Arthur, *Ib.*, v. 208, p. 587.

Ici, l'on peut faire remarquer, comme caractéristique de la vie politique anglaise, qu'en règle générale, la lutte la plus âpre dans l'arène politique, n'empêche pas les hommes d'Etat rivaux d'être, en la vie privée ou les relations sociales, dans les meilleurs termes d'amitié. En se fréquentant ainsi, sans contrainte, les deux partis apprennent à se respecter l'un l'autre et à s'abstenir des extrémités violentes de la guerre de parti (1).

Relations entre l'opposition et le gouvernement

De plus, il est d'usage que, pour avancer les affaires du Parlement, le leader de la Chambre ou d'autres ministres importants communiquent librement avec les chefs de l'opposition, à l'effet de s'entendre sur la conduite des affaires publiques et sur la direction des débats, ou pour faciliter la solution des questions délicates — touchant les privilèges du Parlement, les intérêts du trône, de la famille royale ou autres — qui ne sont pas nécessairement des questions de parti (2).

Parfois, ces communications ont un caractère plus important ; elles se refèrent à des matières politiques, pour la solution desquelles la collaboration des deux côtés de la Chambre est désirable.

(1) M. Disraeli à la ville de Glasgow, 19 novembre 1873 ; observations du duc d'Argyll, *Hans. D.*, v. 232, p. 658. Mais cet esprit n'a pas toujours existé entre rivaux politiques (Ewald, *Life of Walpole*, p. 408).

(2) Voir Colchester, *Diary*, v. 2, p. 269 ; Torrens, *Life of Melbourne*, v. 2, pp 321, 334 ; *Mir. of Parl.*, 1834, p. 2746 ; *Hans. D.*, v. 159, pp. 234-236 ; *Ib.*, v. 195, p. 594 ; v. 207, p. 1130 ; v. 222, p. 67 ; v. 224, p 1152 ; Stockmar, *Memoirs*, v. 1, pp. LXXI. 301 : v. 2, pp. 27, 38. En 1876, M. Disraeli négligea de communiquer avec les leaders de l'opposition relativement au Royal Titles Bill, ce qui donna lieu à une discussion de parti, injurieuse pour les

V

Questions posées dans le Parlement aux Ministres ou à des Membres privés, et déclarations faites par les Ministres de la Couronne.

L'usage, dans les deux Chambres du Parlement, est de laisser poser des questions aux ministres de la Couronne et aux autres membres, sur des matières d'intérêt public. Ce procédé, offre de grands avantages aux membres de la Chambre ; il est d'intérêt général, car il donne l'occasion de dissiper des impressions erronées, et de répandre des idées exactes sur une foule de sujets politiques importants ; il sert, aussi, en maintes occasions, à dispenser de recourir à des débats plus étendus et à une demande de documents (*motion for papers*) (1).

Questions posées aux ministres

A la Chambre des Communes, cet usage remonte à une époque reculée. Lorsque Pitt était Premier, on posait rarement des questions aux ministres ; mais lorsqu'elles lui étaient adressées, Pitt y répondait avec soin et avec précision (2). Depuis cette époque, il est devenu de plus en plus habituel de laisser poser ces questions, lors même qu'elles interrompent le cours ordinaire de la procédure parlementaire (3); toutefois, ce

intérêts de la Couronne et dangereuse pour le gouvernement (*Ib.*, v. 228, p. 855).

(1) Sir T. E. May, Rep Comᵉ. Business, p. 12, *Com. Pap.* 1871, v. 9 : voir Amos, *Fifty Years of Eng. Const.*, p. 343.

(2) *Parl. Deb.*, 1808, v. 10, p. 1171 ; Help, *Thoughts on Govt.*, p. 169.

(3) Voir *Mir. of Parl.*, 1829, pp. 6, 22 ; *Ib.*, 1830, sess. 9, p. 281 ; 1830-1, p. 1097 ; 1833, pp. 32, 2471, 2491.

n'est que très récemment que cette coutume a été formellement reconnue et réglementée dans chaque Chambre. En 1854, un manuel des règles et ordres de la Chambre des Communes fut préparé par M. May, sous la direction du Speaker (1); ce manuel contient les règles spéciales sur la pratique existante, quant au temps et à la manière de poser les questions et d'y répondre (2).

Ordinairement, avis est donné au ministre de l'intention qu'on a de lui poser une question, soit par l'insertion d'un avis officiel sur la feuille des avis (*notice paper*) (3), soit par une communication particulière (4); l'omission de cet avis préalable est considérée comme une raison suffisante pour ne pas répondre à une question (5). Cependant, dans des circonstances urgentes, des membres peuvent revendiquer le droit de poser des questions sans avis préalable (6).

Il n'est pas d'usage, soit en posant une question, soit en y répondant, de faire allusion à des débats anté-

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 193; voir toutefois *Hans. D.*, v. 210, p. 535.

(2) La règle 152 dispose que « avant d'entamer les affaires publiques, il est permis de poser des questions aux ministres de la Couronne sur les affaires publiques, et aux autres membres sur tout bill, motion ou autre matière publique de la compétence de la Chambre, dans lesquels ces membres peuvent être intéressés » (Règlement révisé, éd. de 1859; voir *Hans. D.*, v. 192, p. 717).

(3) *Mir. of Parl.*, 1839, p. 120.

(4) *Ib.*, 1828, pp. 1683, 2369; *Hans. D.*, v. 204, p. 941. Ces avis peuvent être donnés à n'importe quel moment avant que la question soit posée (*Ib.*, v. 206, pp. 1264, 1327).

(5) *Mir. of Parl.*, 1828, pp. 1515, 1863; *Hans. D.*, v. 192, p. 1231; *Com. Pap.*, 1852-3, v. 25, p. 303.

(6) *Hans. D.*, v. 175, pp. 2030, 2031; *Ib.*, v. 184, pp. 1370, 1385; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 355.

rieurs (1). Il n'est pas d'usage, non plus, d'adresser une question à un ministre de la Couronne le premier jour de la session. Pourtant, cela se fait quelquefois, et même avant la lecture du discours du trône (2).

Les questions sont adressées aux principaux ministres des départements compétents et non à leurs subordonnés qui pourraient occuper un siège au Parlement (3). Mais un ministre subordonné peut répondre pour son chef ou à la requête du Premier ministre (4). Un membre a refusé de recevoir une réponse du Secrétaire de la Trésorerie à une question posée au Chancelier de l'Echiquier, ce dernier étant présent ; à l'une des séances suivantes, la question fut posée à nouveau et une réponse fut obtenue du Chancelier de l'Echiquier (5).

En règle générale, « le sujet des questions est limité à ce qui peut, ou non, faire l'objet d'une motion (6) ». Une question ne doit contenir aucun argument ni aucune opinion, aucune éphithète, aucun fait, qui ne soient strictement nécessaires pour l'intelligence de la question (7). On sera « simple et strictement exact dans les allégations », car exprimer des opinions sans fondement à un moment où elles ne peuvent être réfu-

(1) Le Speaker, *Hans. D.*, v. 210, p. 251.
(2) *Hans. D.*, v. 130, p. 108 ; *Mir. of Parl.*, 1833, p. 32 ; 1839, p. 3. [D'après le nouveau règlement, et pour gagner du temps, « des questions sont posées aux ministres de la couronne et aux autres membres, en se référant au numéro de la question sur le « *notice paper* » (Règles, ordres, etc., de la Chambre des Communes, n° 102. — Walpole].
(3) *Hans. D.*, v. 199, p. 785.
(4) *Ib.*, p. 890 ; v. 203, p. 1094.
(5) *Hans. D.*, v. 201, pp. 968, 1059.
(6) Lord John Russell, *Ib.*, v. 133, p. 869 ; *Ib.*, v. 136, p. 684.
(7) *Hans. D.*, v. 193, p. 520 ; v. 203, p. 242 ; v. 223, p. 718.

tées, c'est « empiéter sur la liberté et la loyauté de la discussion » (1). Une demande est restée sans réponse, parce qu'elle réclamait l'expression d'une opinion sur une question à débattre (2).

Les questions hypothétiques sont critiquables et, en règle générale, doivent rester sans réponse.

Aucun ministre, en effet, ne saurait dire « ce que lui-même ou le gouvernement décidera de faire dans une éventualité jusqu'au moment où le cas se présentera effectivement et où les circonstances seront pleinement connues » (3). « Sans doute, il y a des sujets assez importants pour justifier une demande concernant l'avenir ; mais, au Parlement, en général, la situation des serviteurs responsables de la Couronne comporte la responsabilité de ce qu'ils font ; ils ne sont pas obligés de prendre conseil de la Chambre pour les moindres détails des mesures à intervenir » (4).

Si une question proposée est conçue en termes agressifs ou critiquables d'une façon quelconque, le Speaker de la Chambre des Communes, ou même la Chambre elle-même, s'il s'agit des Lords, demandera qu'elle soit modifiée ou retirée (5). Aucune question ne doit être

(1) *Hans. D.*, v. 184, pp. 1066, 1068 ; *Ib.*, v. 185, p. 1646 ; voir aussi, *Ib.*, v. 208, p. 842.

(2) *Ib.*, v. 147, p. 133 ; voir *Ib.*, v. 204, p. 1764 ; v. 211, p. 833 ; v. 218, p. 544 ; v. 219, p. 1584 ; v. 234, p. 498.

(3) *Mir. of Parl.*, 1828. pp. 2257, 2275 ; *Hans. D.*, v. 192, p. 1335 ; *Ib.*, v. 223, p. 719.

(4) Palmerston, *Ib.*, v. 143, p. 1036 ; Disraeli, *Ib.*, v. 223, p. 21. Mais voir la réponse de M. Gladstone à la question de savoir si la déclaration faite par le Chancelier de l'Échiquier qu' « il n'était favorable ni aux traités de commerce ni à leur négociation », avait l'approbation du gouvernement (*Ib.*, v. 199, p. 882).

(5) *Mir. of Parl.*, 1837-8, p. 3425 ; *Hans. D.*, v. 150, p. 1596 ; v. 161, p. 342 ; v. 192, p. 711.

posée aux ministres qui ne « se rapporte pas à la discussion de quelque question de la compétence de la Chambre » (1).

Parfois aussi, des questions sont corrigées par les fonctionnaires attachés à la Chambre, après avoir paru dans la feuille des avis (*notice paper*) ; ils en font disparaître les opinions, les arguments, ou autres irrégularités qu'elles pourraient contenir. Si possible, on doit, avant de faire ces modifications prévenir, le membre qui a donné l'avis (2).

Parfois aussi, un membre consultera au préalable le ministre sur la forme dans laquelle il lui posera une question (3).

Questions posées aux jurisconsultes de la Couronne

Il est d'usage que les membres posent aux jurisconsultes de la Couronne (*law officers*), à la Chambre des Communes, des questions sur des points de droit concernant les affaires pendantes devant le Parlement ou touchant à des affaires d'intérêt public. Toutefois, ces jurisconsultes ne sont pas tenus de répondre. Ils sont les conseillers légaux du gouvernement ; en cette qualité, des fonctionnaires confidentiels ; et « rien ne saurait avoir plus d'inconvénients » que de les voir exposés à être interrogés sur les avis qu'ils ont donnés ou peuvent être appelés à donner aux différents départements, ou sur leurs opinions au sujet de la rédaction d'un

(1) Le Speaker, *Ib.*, v. 192, p. 839. *Mir. of Parl.*, 1829, pp. 1096, 1868.
(2) Speaker, *Hans. D.*, v. 206, p. 468 ; May, Rep. Com^e. Business, p. 24, *Com. Pap.*, 1871, v. 9 ; *Hans. D.*, v. 217, p. 803 ; v. 223, p. 607 ; v. 230, p. 1889.
(3) *Ib.*, v. 211, p. 607.

statute ou de tout autre document, ou encore sur des questions abstraites de droit, qui doivent être judiciairement tranchées (1).

De même le Secrétaire de l'Intérieur a refusé de répondre à une question qui lui était posée, parce qu'il s'agissait d' « une question de droit » ; « il n'est pas en effet de la compétence du ministre de l'Intérieur d'interpréter les *statutes* » (2). Toutefois, faite dans des limites raisonnables, laissée à la discrétion des jurisconsultes de la Couronne eux-mêmes, l'interpellation de ces fonctionnaires peut offrir des avantages considérables pour les membres de la Chambre et pour le public en général.

En conséquence, il n'est pas rare que les jurisconsultes de la Couronne fournissent aux membres de la Chambre des Communes, des renseignements, en réponse à une question directe, ou sur des points de droits soulevés au cours des débats (3). — Quand il s'agira par exemple, soit de déterminer la nécessité d'une législation complémentaire sur un sujet particulier (4), soit d'appliquer l'effet légal de certaines dispositions d'un Bill soumis à la Chambre (5), soit de trancher une question juridique qui intéresse toute la communauté (6), soit de prononcer sur la légalité de la conduite de fonctionnaires publics dans certains cas particuliers (7).

(1) Sir. R. Palmer, *Ib.*, v. 185, p. 1334 ; voir *Ib.*, v. 187, p. 1493 ; *Ib.*, v. 209, p. 766 ; v. 214, p. 1097 ; v. 216, p. 1623 ; v. 222, p. 751 ; v. 234, p. 1436.
(2) *Ib.*, v. 213, p. 867.
(3) *Ib.*, v. 185, p. 1140.
(4) *Ib.*, v. 186, p. 902.
(5) *Ib.*, v. 188, p. 608.
(6) *Mir. of Parl.*, 1839, p. 4212 ; *Hans. D.*, v. 201, p. 328.
(7) *Mir. of Parl.*, 1833, p. 3746 ; *Ib.*, 1834, p. 3399 ; *Hans. D.*, v. 209, p. 1151 ; v. 210, p. 886.

La Chambre ne doit pas exiger des jurisconsultes de la Couronne une opinion en matière politique, mais leur demander simplement des renseignements sur les points de fait (1). On ne doit pas leur demander non plus leur opinion sur un litige entre deux parties (2), ni pour un cas hypothétique (3), ni sur un point qui doit être résolu par un juge ou par un jury (4), ni sur une question qui est susceptible d'être portée devant un tribunal (5). Enfin, il est entendu que le renseignement juridique donné à la Chambre par les jurisconsultes de la Couronne exprime simplement leur « opinion individuelle (6) » : celle-ci ne saurait être considérée comme ayant une autorité concluante, quelle que soit d'ailleurs la respectueuse considération à laquelle elle peut avoir droit (7).

Questions posées à des membres privés.

D'après les usages du Parlement, des questions peuvent aussi être posées aux anciens ministres (8), au leader de l'opposition (9), et aux membres du Parlement, fonctionnaires publics subordonnés ou non politiques, en ce qui concerne les intérêts publics spéciaux qu'ils représentent. Ainsi par exemple, des questions peuvent être posées aux membres des commissions royales ou statutaires (10) ; à l'archevêque de Canterbury, soit en sa

(1) *Hans. D.*, v. 185, p. 1331 ; *Ib.*, v. 234, p. 1574.
(2) *Ib.*, v. 215, p. 220.
(3) *Ib.*, v. 224, p. 388.
(4) *Ib.*, v. 188, pp. 542, 543.
(5) *Ib.*, v. 182, p. 288 ; voir aussi, *Ib.*, v. 222, p. 1391.
(6) *Ib.*, v. 190, pp. 126, 127, 515.
(7) *Mir. of Parl.*, 1839, p. 4205 ; *Hans. D.*, v. 203, p. 1096.
(8) *Mir. of Parl.*, 1834, p. 324 ; voir *Hans. D.*, v. 77, p. 133.
(9) *Ib.*, v. 192, p. 657.
(10) *Mir. of Parl.*, 1829, p. 2071 ; *Ib.*, 1834, p. 3384 ; *Hans. D.*, v. 190, pp. 1457, 1796.

qualité de Président de la Chambre Haute de la Convocation, soit en toute autre qualité (1) ; aux administrateurs de la Galerie Nationale (pour expliquer et défendre les achats faits, sous leur responsabilité, pour cette collection) (2) ; à l'administrateur du British Museum, qui agit en qualité de représentant parlementaire de cette institution (3) ; au Lord Chambellan sur les matières de sa compétence (4) ; et aux membres du *Conseil Métropolitain des Travaux Publics* (*Metropolitan Board of Works*) (5).

Le droit de poser des questions à des membres privés de chaque Chambre est strictement limité, cependant, aux questions relatives aux Bills, motions ou autres matières publiques ayant un rapport avec les affaires pendantes devant le Parlement et dans lesquelles ces membres sont intéressés (6). Si une question ne rentrait pas dans cette catégorie, le Speaker interviendrait pour empêcher qu'elle soit posée, ou l'on préviendrait le membre interpellé qu'il n'est pas obligé de répondre, si cela lui déplait (7).

S'il est nécessaire d'exprimer des opinions ou de donner des raisons lors de la position d'une question à la Chambre des Communes, l'interpellateur a la faculté de

(1) *Hans D.*, v. 188, p. 1168 ; *Ib.*, v. 196, p. 5.
(2) *Ib.*, v. 198, p. 652.
(3) *Ib.*, v. 201, p. 1737.
(4) *Ib.*, v. 222, p. 1277.
(5) Le Speaker, *Ib.*, v. 209, p. 1954 (Le Metropolitan Board of Works est remplacé maintenant par le London County Council, — Walpole).
(6) *Hans. D.*, v. 63, p. 491 ; voir *Ib.*, v. 155, p. 1345 ; v. 166, p. 2028 ; v. 174, p. 1914.
(7) *Ib.*, v. 76, p. 1177 ; v. 209, p. 141 ; v. 228, p. 1758 ; v. 234, p. 1239 ; voir v. 75, p. 1211.

demander l'ajournement de la Chambre (1). Mais ce privilège, par un accord unanime, a été réservé aux cas exceptionnels ; s'il n'était exercé avec une grande discrétion il nuirait à la bonne conduite des affaires (2).

Il est aussi d'usage de laisser poser des questions aux ministres au moment où la motion est faite d'entrer en comité des subsides (3) ; sur cette motion s'élèvent souvent des discussions à bâtons rompus. Toutefois, un ministre auquel deux ou plusieurs questions distinctes ont été posées n'a pas le droit de parler deux fois. Malgré l'inconvénient évident de cet usage, un ministre, en ces circonstances, doit réserver sa réponse jusqu'au moment où il peut répondre à toutes les questions à la fois (4).

Réponses aux questions

Les réponses doivent être restreintes aux points de la demande et doivent se borner aux explications nécessaires pour rendre la réponse intelligible (5). Mais il a toujours été d'usage d'accorder, à cet égard, une plus grande latitude aux ministres de la Couronne (6).

(1) *Hans. D.*, v. 196, p. 750 ; v. 201, p. 971. (En vertu du nouveau règlement, fait en 1882, cette motion ne doit pas être faite, à moins qu'un membre, se levant de sa place, ne propose de demander l'ajournement, à l'effet de discuter une matière déterminée d'intérêt public et urgente. Il faut aussi que quarante membres au moins se lèvent de leur banc pour soutenir la motion). — [Walpole].

(2) Le Speaker, *Ib.*, v. 196, p. 19 ; voir *Ib.*, v. 212, pp. 1132-1137 ; v. 233, p. 978 ; v. 235, pp. 684, 689.

(3) Sur la modification de cet usage en 1896, Cpr. Anson, *the law and custom of the Constitution*, 3e édit., 1897, t. I, p. 271 (*les traducteurs*).

(4) *Com. Pap.*, 1854, v. 7, p. 14 ; *Ib.*, 1871, v. 9, p. 32.

(5) *Mir. of Parl.*, 1831, p. 208 ; *Hans. D.*, v. 198, p. 452.

(6) Le Speaker, *Ib.*, v. 161, p. 497 ; v. 174, p. 1423.

L'habitude s'est encore fortifiée de faire à la Chambre des Communes des enquêtes minutieuses sur les événements politiques de toutes les parties du monde (1), et, parfois, des questions sont posées auxquelles les ministres jugent inopportun de répondre. En ces occasions, il n'est pas rare que le ministre questionné entre largement dans les détails, en évitant, néanmoins, de répondre directement à la question. Cette « façon de faire est souvent suivie avec succès, lorsqu'il s'agit de répondre à des questions auxquelles il serait indiscret de donner une réponse directe » (2).

Quand un ministre refuse de répondre à une question d'intérêt général, le sujet peut être soumis à la Chambre par une motion spéciale (3). Cette procédure est parfois préférable, parce qu'on ne doit rien proposer, sous forme de question, qui puisse faire naître une discussion, anticiper sur des explications ne peuvent être convenablement données que dans ... débat général (4), et attaquer le caractère ou la conduite d'un membre du Parlement (5) ou d'un fonctionnaire public (6). Dans ces hypothèses, une motion doit être proposée à la Chambre.

On peut citer de nombreux précédents dans lesquels des ministres de la Couronne ou d'autres membres ont refusé de répondre à des questions qu'ils considéraient comme inutiles, inopportunes, inusitées inconvenantes

(1) Voir *Com. Pap.*, 1852-3, v. 25, p. 303.
(2) Lord Palmerston, *Hans. D.*, v. 170, p. 359.
(3) *Mir. of Parl.* 1838, pp. 5381, 5386, 5370.
(4) *Ib.*, 1831, p. 2201 ; *Hans. D.*, v. 169, p. 1932 ; v. 186, p. 126 ; v. 194, p. 716 ; v. 219, p. 1059 ; v. 233, p. 324 ; et voir Rep. Com^e. Public Business. *Com. Pap.*, 1861, v. 11, p. 441.
(5) Le Speaker, *Hans. D.*, v. 210, p. 39.
(6) *Ib.*, v. 213, pp. 554, 842.

ou comprenant des faits d'une trop grande gravité pour être traités sous forme de réponse à une question. Généralement, on donne des raisons au refus de réponse ; parfois aussi, lorsque la question est particulièrement critiquable, on n'y prête aucune attention (1).

Position des questions au sein de la Chambre des Lords.

A la Chambre des Lords, une plus grande latitude existe pour les questions : jusqu'à ces derniers temps, un avis préalable suffisait. Mais ceci avait beaucoup d'inconvénients ; on avait, en effet, coutume de laisser s'engager des débats, à la Chambre des Lords, sur la position des questions et la réponse ; on discutait le sujet de ces interpellations, sans qu'aucune question formelle eût été posée devant la Chambre (2). Aussi en 1867, une commission de la Chambre des Lords recommanda que, en vue d'attirer l'attention des Pairs sur les questions qui les intéressaient et sur lesquelles un débat pouvait s'élever, avertissement fût donné sur la feuille des avis de toutes celles qui exigeraient un délai (3). Après avoir dûment délibéré, la Chambre décida, le 2 avril 1868, qu'il était désirable, lorsqu'on entend faire un exposé ou provoquer une discussion, au sujet d'une question, d'en donner avis, dans les ordres du jour et avis (4). »

Règlements ministériels

(1) *Mir. of Parl.*, 1828, p. 516 ; *Ib.*, 1829, p. 137 ; 1831, p. 1262, 1831-32, pp. 1197, 2427 ; 1835, p. 1060 ; 1839, p. 171 ; *Hans. D.* ; v. 184, pp. 1659, 2164 ; v. 185, pp. 1239, 1327 ; v. 192, p. 2135 ; v. 212, p. 342.

(2) May, éd. 1883, p. 357 ; *Hans. D.*, v. 187, p. 367 ; v. 188, p. 1255.

(3) *Lords' Jour.*, v. 99, p. 497 ; voir *Hans. D.*, v. 189, p. 1329 ; v. 190, p. 157.

(4) *Ib.*, v. 191, p. 693 ; v. 194, p. 933.

Cependant, cette règle ne s'étend pas aux questions d'urgence et n'est pas toujours observée (1).

Parfois, des renseignements sur une motion qui a fait l'objet d'une enquête de la part des ministres, sont fournis postérieurement, à la fin de la session, sans qu'une question nouvelle soit posée et une motion nouvelle présentée (2). Les ministres peuvent aussi communiquer spontanément une information, sans qu'aucune question ait été posée (3).

Les ministres de la Couronne peuvent faire au Parlement des déclarations comme suite des informations qu'ils possèdent, sans être obligés de produire à l'appui une preuve écrite (4). Mais ils n'ont pas le droit de lire ni de citer des extraits d'une dépêche ou autre document officiel qui n'est pas soumis à la Chambre, à moins qu'il ne soient prêts à en faire le dépôt sur son bureau. Toutefois, cette règle s'applique uniquement aux documents publics et à ceux qui peuvent être produits sans préjudice pour l'intérêt général.

(1) *Hans. D.*, v. 201, p. 1462.
(2) *Mir. of. Parl.*, 1830-31, p. 350 ; *Hans. D.*, v. 121, p. 685.
(3) *Mir. of Parl.*, 18 juillet 1831, p. 638.
(4) Palmerston, *Hans. D.*, v. 170, pp. 1585, 1841 ; Att.-Gen. (Palmer), *Ib.*, v. 179, p. 489.
(5) Voir cas cités dans May, éd. 1883, p. 378 : *Hans. D.*, v. 186, p. 907 ; v. 190, p. 667 ; v. 203, p. 1118 ; v. 209, p. 1157 ; v. 219, p. 1029 ; v. 232, p. 112.

VI

Nomination et Contrôle des Commissions royales, statutaires et départementales.

Commissions d'enquête

Pour la préparation des mesures soumises à l'examen du Parlement, ainsi que pour la conduite des enquêtes publiques faites sur des matières nécessitant l'action du gouvernement exécutif, les ministres de la Couronne doivent nécessairement trouver un concours éclairé, qui leur permette de recueillir des informations précises sur toutes les questions d'intérêt général.

Pour la préparation des mesures législatives, le temps des ministres du Cabinet est évidemment absorbé à tel point par leurs fonctions officielles, que peu d'entre eux peuvent donner leur attention aux matières importantes et étudier les conséquences qui résulteraient pour le pays des mesures adoptées » (1). Afin d'offrir au gouvernement, sur ce point, un concours effectif, les Chambres du Parlement avaient l'habitude, dans ces dernières années, de nommer des commissions choisies, soit sur la demande, soit d'accord avec les ministres, pour examiner les questions importantes pour lesquelles il est nécessaire de ne légiférer qu'après enquête.

Mais le concours de ces commissions parlementaires peut présenter des inconvénients ; il tend, en effet,

(1) Lord John Russell, Report on Official Salaries, *Com. Pap.*, 1850, v. 15, Evid. 1225.

à diminuer la responsabilité qui, en réalité, pèse sur les conseillers de la Couronne. De plus, ces commissions poursuivent leurs enquêtes au milieu du tracas des autres devoirs parlementaires ; et il est parfois arrivé qu'après des recherches prolongées sur un sujet particulier, une commission parlementaire s'est vue dans l'obligation de renoncer à terminer l'enquête à sa propre satisfaction, et de recommander la nomination d'une commission royale qui pourrait consacrer à cette étude une attention plus soutenue et plus complète.

Leur valeur particulière

Les enquêtes préliminaires faites par les commissions royales sont d'une valeur inestimable pour le fonctionnement du gouvernement parlementaire. Non seulement elles permettent de procéder à une constatation des faits, mais elles font fréquemment connaître, sur le sujet en question, une foule de renseignements, qui ne pourraient être obtenus par un autre moyen. Le rapport présenté par une commission éclairée et impartiale est souvent de la plus haute valeur pour instruire et pour éclairer l'opinion publique : « les questions le paupérisme, l'administration du *poor law*, la criminalité et l'administration pénale, la législation sanitaire et les dangers qui résultent d'un travail excessif dans les manufactures, en sont des exemples frappants. Les commissions d'enquêtes sont arrivées par leurs travaux à bouleverser les principes essentiels et presque tous les faits que l'on tenait pour élémentaires et sur le fondement desquels le public, les commissions parle-

mentaires et les hommes d'Etat se préparaient à légiférer » (1).

Ce n'est pas seulement aux ministres de la Couronne, pour la préparation de leurs mesures législatives, que les commissions royales sont utiles ; elles sont aussi un moyen d'investigation impartial pour toute question sur laquelle la Couronne et le Parlement ont besoin d'être éclairés. Nous indiquerons donc les règles applicables à la nomination de ces commissions et à leur fonctionnement.

Règles concernant les commissions

Une commission royale peut être nommée par la Couronne, soit spontanément et en vertu de sa Prérogative (1), soit en exécution d'une disposition d'un Act du Parlement, soit sur la demande de l'une des Chambres du Parlement. Une adresse conjointe des deux Chambres à la Couronne n'est pas nécessaire, et cela n'a lieu que lorsqu'un *statute* particulier l'exige expressément : ainsi, par exemple, l'Act 15 et 16 Victoria, c. 57 requiert une adresse conjointe pour la nomination d'une commission d'enquête sur l'existence de manœuvres de corruption dans un collège électoral (2).

(1) Article de M. E. Chadwick, C. B., lu à la Société pour l'avancement de la réforme du droit, 29 janvier 1859, sur la préparation des mesures législatives par le cabinet, par les commissions parlementaires et par les commissions d'enquête : dans *Law Amendment Jour.*, 3 février 1859.

(1) *Hans. D.*, v. 214, p. 1361.

(2) Pour le détail des pouvoirs de ces commissions, voir Rep. Comᵉ. on Corrupt Practices, *Com. Pap.*, 1870, v. 6, p. 19 ; voir aussi May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 730.

Ainsi, les commissions sont nommées indifféremment sur l'adresse de l'une ou de l'autre Chambre ; toutefois, la demande émane plus fréquemment de la Chambre des Communes (1) que de la Chambre des Lords (2) ; et tel est le respect ordinairement témoigné aux désirs exprimés par l'une ou l'autre Chambre du Parlement, que l'adresse eût-elle été votée malgré l'opposition des ministres, l'usage est que la Couronne fasse procéder à la nomination (3).

A la vérité, le pouvoir constitutionnel de la Couronne de nommer des commissions d'enquête a été mis en doute (4) ; mais, les raisons alléguées, quelque puissantes qu'elles aient pu être au temps du gouvernement par la prérogative, sont tout à fait incompatibles avec notre système politique actuel. — Depuis l'établissement de la responsabilité ministérielle, les commissions sont devenues un rouage reconnu de notre mécanisme gouvernemental ; et on admet maintenant, sans difficulté, que, confinées aux matières pouvant légitimement faire l'objet d'enquêtes, elles sont extrêmement utiles et offrent bien des avantages (5).

(1) *Com. Jour.*, v. 118, pp. 250, 265, 363, 377 ; v. 119, pp. 215, 229.

(2) *Lord's Jour.*, v. 93, p. 633.

(3) Site of the National Gallery, *Hans. D.*, v. 142, p. 2154 ; *Ib.*, v. 143, p. 510 ; *Pêches maritimes*, *Ib.*, v. 171, pp. 261, 515

(4) Toulmin Smith, *Government by Commissions*, pp. 150, 168 ; voir aussi les débats à la Chambre des Communes des 23 avril, 18 juillet 1850, sur les commissions d'enquête projetées pour les Universités d'Oxford et de Cambridge ; et les opinions légales dans *Com. papers*, 1852, v. 22, App. A et B au Rapport de l'*Oxford University Commission* : aussi Amos, *Fifty Years Eng. Const.*, p. 113.

(5) Cox. *Inst. Gov. Eng.*, p 155 ; Trevelyan, *Life of Macaulay*, v. 2, p. 59. Dans l'année fiscale de 1867-8, vingt-trois commis-

D'ailleurs, le Parlement est dûment renseigné, dans les *estimates* annuels, sur la nomination, les pouvoirs, les travaux et les dépenses de toutes les commissions nommées par la Couronne et sur la durée probable de leurs enquêtes (1).

Ces commissions peuvent être nommées, soit par la Couronne, soit par le chef d'un des départements de l'Etat, pour examiner spécialement un abus ou un vice signalé dans l'administration d'un département public (2), ou bien encore pour réunir des renseignements sur une question importante et donner ensuite des conseils à la Couronne sur ce point.

Limites de leur action et de leurs pouvoirs

Il serait inconstitutionnel de renvoyer à une commission royale « des matières rentrant dans les attributions élémentaires du gouvernement exécutif et dans ses relations avec le Parlement ; il le serait aussi d'enquêter au sujet d'une plainte soulevée par une décision déterminée du Parlement sur une question donnée (3), ou de nommer une commission pour faire échapper les ministres à la responsabilité encourue, ou pour faire le travail d'un département public, qui a toutes facilités pour obtenir des renseignements sur des questions de détail et

sions d'enquête temporaires siégèrent à la fois. *Civ. Serv. Est.* 1868-9, classe II, p. 63. En 1874-5, il y en eut dix-neuf à la fois.

(1) *Ib.*, 1869-70, p. 411. La Commission de l'Education primaire en Irlande fut d'abord nommée pour quatorze mois, mais, en réalité, la durée en fut prolongée plus d'une fois. Les dépenses occasionnées par cette commission excédèrent de beaucoup la somme octroyée (*Hans. D.*, v. 201, p. 739).

(2) Voir 3e Rep. Come Civ. Serv. Exp., p. 62, *Com. Papers*, 1873, v. 7.

(3) *Hans. D.*, v. 217, p. 1067.

qui est directement responsable devant le Parlement. Il serait encore inconstitutionnel d'enquêter sur les actes de mauvaise conduite qui ont pu être commis par un juge ou par un ministre d'Etat, et qui doivent être examinés par la Chambre des Communes, ou encore sur la conduite de personnes accusées de crimes, à moins qu'il ne s'agisse d'officiers de la Couronne. Dans ce dernier cas, le droit de faire procéder à une enquête sur leur conduite, par le moyen d'une commission, est expressément reconnu par un Act du Parlement (1). Une commission ne doit pas non plus être nommée avant que le gouvernement ne soit en mesure de donner à ses commissaires des instructions précises (2).

Une commission d'enquête doit borner ses opérations à obtenir des renseignements, et à indiquer les points sur lesquels il lui semble bon que l'action législative ou exécutive soit dirigée.

Aucune commission ne doit être invitée à « s'occuper d'une question de politique », de peur qu'elle ne franchisse les limites de la responsabilité ministérielle et n'empiète sur le terrain qui appartient au Parlement (3).

Les commissions sont ordinairement nommées par le département exécutif auquel elles ressortissent, soit par un secrétaire d'Etat, soit par la Trésorerie, soit par tout autre

Nomination des commissions

(1) Cas de M. Balfe, *Ib.*. v. 156, p. 1094; Commission d'enquête sur les émeutes de Belfast, *Ib.*, v. 177, pp. 345, 378, 401; *U. C. Q. B. Rep.*, v. 46, p. 481.

(2) *Hats. Prec.*, v. 4, p. 70, 113; *Hans. D.*, v. 170, pp. 915-919; *Ib.* (M. Gladstone), v. 175, pp. 1208, 1219; voir aussi, *Ib.*, v. 219, p. 1396; Toulmin Smith, sur les *Commissions*, pp. 150-159.

(3) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 177, pp. 233, 236; *Ib.*, v. 217, p. 664; Sir S. Northcote, *Ib.*, v. 184, p. 1731; voir aussi v. 185, pp. 1768, 1781; v. 194, p. 241.

département (1). A moins d'ordres contraires, il rentre dans les fonctions du ministère de l'intérieur de conduire la correspondance avec les commissaires. En règle générale, « tous les rapports des commissaires royaux dépendent du ministère de l'Intérieur seul » (2).

Il est d'usage, en toutes circonstances, que les ordres royaux envoyés à la commission soient plus clairement expliqués dans des instructions émanant du service administratif spécialement intéressé à l'enquête (3).

Si l'enquête a été ouverte sur la recommandation de l'une des Chambres du Parlement, le gouvernement a toujours le droit de la faire plus complète que ne le demandent les termes de la résolution parlementaire (4).

Choix des commmissaires

Les personnes nommées pour faire partie des commissions royales ou statutaires sont choisies, sans tenir compte de leurs opinions politiques, parmi les partisans ou les adversaires du gouvernement au pouvoir (5). Le choix est généralement dicté par leur connaissance du sujet ou par leurs aptitudes spéciales.

Quelquefois, — mais cela dépend du gouverne-

(1) *Com. Pap.*, 1859, sess. 2, v. 15 pp. 557-359; *Hans. D.*, v. 191, p. 1456. La Commission des Chemins de fer (Irlande) fut nommée par une décision de la Trésorerie du 15 octobre 1867 (voir *Com. Pap.*, 1867-8, v. 32).

(2) Cox. *Inst. Eng. Govt*, p. 672; *Hans. D.*, v. 187, pp. 880, 1294.

(3) *Hans. D.*, v. 185, p. 1769.

(4) Lord Derby. *Hans. D.*, v. 188, p. 489.

(5) *Hans. D.*, v. 193, p. 972; *Ib.*, v. 196, p. 422; v. 204, p. 764; v. 218, p. 88.

ment, — des membres de l'une des Chambres ou des deux branches de la législature sont nommés dans certaines commissions importantes, non pas seulement à cause de leur capacité personnelle, mais aussi en vue d'obtenir une représentation directe et efficace de la commission dans le Parlement.

En règle, les membres du ministère ne font pas partie des commissions d'enquête ; en effet, ils peuvent être appelés plus tard et à la suite de l'enquête, à prendre une décision sur une matière d'ordre exécutif, et il peut y avoir une question de politique générale sur laquelle un ministre de la Couronne ne doit pas avoir déjà fait connaître son opinion. Cette règle comporte cependant des exceptions. Il serait parfaitement juste et naturel de nommer un ministre de Cabinet membre d'une commission d'enquête sur des manières affectant particulièrement le département qu'il dirige, ou d'une commission chargée de traiter des sujets n'ayant aucun rapport avec la politique.

En tous cas, une commission d'enquête ne doit pas avoir un caractère de « parti » ; elle doit comprendre la représentation la plus loyale et la plus entière de toutes les opinions sur les questions soumises à l'enquête, même de celles que l'on pourrait appeler « avancées et extrêmes ». J'ajoute que la composition d'une commission royale est soumise à la critique parlementaire (1).

Quand une commission doit être instituée en vertu

(1) *Hans. D.*, v. 185, p. 190, 514 ; *Ib.*, v. 188, pp. 121-125, 243.

Commissions statutaires

d'un *act* du Parlement, le choix de ses membres devrait en être laissé au gouvernement exécutif(1). Toutefois, si on se proposait de confier de larges pouvoirs législatifs aux commissaires, il conviendrait de demander le concours du Parlement pour les choisir. De même encore, s'il s'agissait d'une commission nommée en vertu des dispositions de l'*act* 15 et 16 Vict. c. 57, sur une adresse conjointe des deux Chambres, en vue de faire une enquête sur les pratiques de corruption usitées dans un collège électoral, il serait nécessaire de faire entrer dans la commission les « personnages désignés dans cette adresse, » à condition qu'ils aient les qualifications particulières requises par le *statute* susvisé. Dans ce cas, il est d'usage de faire mention, dans l'adresse, du nom des commissaires proposés, au moment où elle est introduite pour la première fois à la Chambre des Communes (2). Cette résolution est habituellement présentée par l'Attorney-general ; néanmoins, elle peut émaner d'un membre privé. D'ordinaire, on laisse aux ministres la faculté, soit de choisir les commissaires eux-mêmes, soit de présenter au Parlement les noms des personnes dont ils recommandent la désignation dans l'*act* ou l'adresse.

(1) *Hans. D.*, v. 194, p. 1410 ; v. 211, p. 2208 ; v. 212, p. 25. Voir les observations de M. Gladstone priant les membres de la Chambre de prendre la responsabilité de désigner un commissaire proposé, *Ib.*, v. 192, p. 1941 ; voir aussi, *Ib.*, v. 193, pp. 1658, 1905. Voir toutefois le cas des *Epping Forest Commissioners*, *Hans. D*, v. 208, p. 621 ; *Ib.*, 26 avril 1877.

(2) 15 et 16 Vict. c. 57, Sect. I. Cette disposition fut insérée dans le Bill par la Chambre des Lords, *Hans. D.*, v. 122, pp. 567, 572, 587 ; voir 32 et 33 Vict. c. 65 ; *Com. Jour.*, v, 121, pp. 271, 272.

(3) *Hans. D.*, v. 186, p. 995; v. 195, pp. 3, 15, 1270.

En 1692, les commissaires chargés de déterminer l'assiette du *land tax* furent désignés dans le Bill (1) et ce précédent a été fréquemment suivi (2).

Au cas d'institution d'une commission royale distincte d'une commission statutaire, il n'est pas d'usage de communiquer, au préalable, au Parlement les noms des personnes destinées à en faire partie, comme une sorte d'invitation à discuter le choix de la Couronne (3). Parfois, cependant, le ministère préfère suivre cette méthode (4) ; mais lorsqu'il s'agit d'une commission statutaire, s'il appartient au gouvernement de donner ou de refuser au Parlement connaissance des noms des commissaires, qu'on veuille ou non les insérer dans l'*Act*, il n'est pas sans exemple qu'on les soumette à l'approbation parlementaire ; on se propose ainsi d'arriver à une entente cordiale entre la Couronne et le Parlement dans la solution d'une question déterminée (5).

Le moment auquel doivent être présentés au Parlement les noms des commissaires ou des membres d'un conseil, que l'on se propose d'insérer dans un Bill, varie selon la nature du Bill et suivant la portée des modifications possibles au cours de son passage devant le Parlement. Parfois, les noms paraissent dans le Bill, dès son in-

(1) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, p. 317.
(2) Voir Act 30 et 31 Vict. c. 51. Bill des écoles publiques de 1868, sec. 16-20. Commission de l'Emprunt pour les Travaux publics en 1817, 57 Geo. III, c. 34, et de nouveau en 1875, *Hans. D.*, v., 226 p. 537.
(3) *Ib.*, v. 187, p. 1489.
(4) *Ib.*, v. 188, p. 983 ; v. 189, p. 602.
(5) *Ib.*, v. 189, p. 1746 ; v. 197, p. 516 ; v. 198, p. 1499 ; v. 221, p. 761.

troduction ; d'autres fois, c'est seulement après que le Bill a été presque complètement examiné en comité (1).

Rémunération des commissaires

Les fonctions de membre d'une commission royale sont presque toujours gratuites. Il n'en est autrement que lorsqu'elles exigent une très haute habileté professionnelle ; on accorde alors une rémunération pour le temps et le travail dépensés. Les dépenses faites par les commissaires dans l'exercice de leurs fonctions, sont naturellement payées sur les fonds publics (2).

Pouvoirs

La commission royale a l'habitude, sur l'objet de l'enquête, non seulement de recevoir des témoignages oraux, mais aussi des communications écrites de la part des personnes compétentes qui veulent bien s'adresser à elle. La commission peut siéger dans toute partie du Royaume-Uni. Ses membres ont, en outre, la faculté, lorsque leurs investigations l'exigent, d'ordonner et de diriger des expériences, de se rendre compte de l'exactitude de certaines théories ou de l'utilité de certaines inventions, etc.

Pouvoirs coercitifs des commissions

A moins d'y être expressément autorisée par un *Act* du Parlement, aucune commission ne peut contraindre à produire des documents, ou des témoignages (3) ; elle ne peut, non plus, faire prêter serment (4). Il est vrai, l'*Act* de Lord Brougham de 1851, relatif à la modification de

(1) *Hans. D.*, v. 214, pp. 600, 1191.
(2) *Hans. D.*, v. 200, p. 1362 ; *Com. pap.*, 1856, v. 38, p. 395 ; *Ib.*, 1859, v. 15, p. 561 ; *Ib.*, 1867, v. 40, p. 361.
3. Cox, *Brit. Commonwealth*, p. 251 ; Toulmin Smith, *Govt. by Comm.*, p. 202 ; *Law Mag.*, v. 15, p. 85.
(4) Toulmin Smith, p. 188 ; *Hans. D.*, v. 214, pp. 1334-1361.

la loi sur le témoignage porte bien que « tout commissaire »... qui, maintenant ou dans l'avenir, a, en vertu de la loi ou par le consentement des parties, « autorité pour entendre, recevoir et examiner des témoignages » aura « le pouvoir de faire prêter serment à tous les témoins légalement appelés devant lui » (1). Mais cet *Act* ne s'applique qu'aux commissaires nommés par les tribunaux pour des questions juridiques ; il ne s'étend pas aux commissions ordinaires nommées par l'autorité royale ou par disposition législative.

En certaines circonstances, la Couronne a, indubitablement, assumé le droit de conférer aux commissaires nommés en vertu de la Prérogative « tout pouvoir et autorité, en cas de besoin, pour exiger la prestation de serment de toute personne appelée à déposer devant eux » (2). Mais il est fort douteux que cela soit légal ; et aujourd'hui, la Couronne ne s'arroge plus ce pouvoir ; en sorte que l'absence de moyens de coercition a souvent empêché une commission royale d'obtenir des informations complètes et impartiales sur l'objet de son enquête (3).

Pouvoirs extraordinaires

D'autre part, on s'est fréquemment adressé au Parlement pour faire conférer, en certains cas, aux commissaires royaux, des pouvoirs complémentaires, et pour faire nommer des commissions statutaires munies de pouvoirs extra-

(1) 14 et 15 Vict. c. 99, sec. 16. Mais voir la décision sur cette clause dans Reg. v. Hallett, 2 Denison *C. C.* 237.

(2) Par exemple, la Marine, Commission sur les chantiers maritimes en 1860, *Com. pap.*, 1861, v. 26, p. 3 ; Commission sur l'emploi des enfants (1862), *Ib.*, 1863, v. 18, p. 3 ; Commission sur l'Eglise d'Irlande, 1867, *Ib.*, 1867-8, v. 23.

(3) Voir Lord Campbell, *Hans. D.*, v. 65, p. 491 ; Stat. 5 et 6 Will. IV. c. 62, sec. 13 ; Smith, *Parl. Remem.*, 1857-8, pp. 21, 51 ; *Ib.*, 1865, p. 43.

ordinaires (1). On a pris l'habitude de définir dans l'Act lui-même les pouvoirs précis que l'on voulait conférer à une commission statutaire, et cela comprend généralement le droit de coercition dont nous avons déjà parlé (2). Mais il n'y a pas d'exemple que l'on ait donné à une commission statutaire le droit de faire prêter serment, sauf au cas « où la mauvaise conduite individuelle est directement en cause » (3).

Procédure intérieure

Dans les limites des fonctions qui leur sont assignées et sous l'obligation de se conformer à l'Act du Parlement qui les définit, les commissions ont « le pouvoir absolu de régler la procédure de leur propre juridiction et d'admettre à leurs séances ou d'en exclure toute personne qui leur plaît » (4.) Mais, ainsi qu'on le verra, elles sont exposées, dans certaines circonstances, à voir leurs délibérations examinées par l'une ou l'autre Chambre du Parlement.

Dépenses des commissions

Toutes les dépenses concernant les commissions royales temporaires sont payées sur les crédits annuellement votés à cet effet par le Parlement (5). Mais il n'est pas d'usage que les commissaires fassent des dépenses extraordinaires sans la sanction préalable du ministère de l'Inté-

(1) Par exemple, voir Stat. 1 et 2 Geo. IV. c. 90 ; 3 Geo. IV. c. 37 ; 5 Geo. IV. c. 20, sec. 11 ; 3 et 4, Will. IV. c. 37, sec. 165 ; 17 et 18 Vict. c. 117 ; 30 et 31 Vict. c. 104 ; 33 et 34 Vict. c. 105 ; voir *Hans. D.*, v. 197, p. 755.
(2) Acts 34 et 35 Vict. cc., 85, 86, 93.
(3) M. Fortescue, *Hans. D.*, v. 214. p. 1349.
(4) *Hans. D.*, v. 188, p. 1437 ; v. 215, p. 1024 ; v. 216, p. 168 ; v. 236, p. 539.
(5) Voir Civ. Serv. Est., 1887-8, p. 485, *Com. Pap.*, 1877, v. 57.

rieur, qui, naturellement en aurait au préalable référé à la Trésorerie (1). Comme frein aux agissements des commissions, en matière pécuniaire, on exige que le secrétaire, même s'il s'agit d'une commission statutaire, soit nommé par le gouvernement exécutif ou avec son approbation directe. Souvent, il est choisi dans la commission elle-même. Sauf le cas où une compétence spéciale implique un autre choix, il est assez fréquent de choisir le secrétaire d'une commission parmi les fonctionnaires subordonnés de la Trésorerie (2).

Secrétaire

Une commission royale reste en fonctions jusqu'à ce qu'elle ait terminé ses travaux, à moins que sa durée ne soit expressément limitée par les termes des lettres patentes d'institution, ou de l'*Act* du Parlement qui l'a créée ; ou à moins qu'elle ne soit révoquée et déchargée de ses fonctions par la Couronne ou par un *Act* du Parlement (3).

Pour révoquer une commission de la Couronne, il est nécessaire d'émettre un *warrant* sous la signature (*royal sign manual*) (4). Lorsque l'enquête entière ou une partie spéciale est terminée, les commissaires présentent leur rapport à la Couronne par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat pour l'Intérieur. Le rapport doit être signé par tous les commissaires. Quelques-uns d'entre eux se trouvent-ils en désaccord avec la majorité sur les termes du rapport, ils sont libres de faire enregistrer

Commissions

Rapport

(1) *Hans. D.*, v. 184, p. 1070.
(2) *Ib.*, v. 188, pp. 436, 527.
(3) Voir *Act* 36 Vict. c. 13.
(4) *Hans. D.*, v. 194, p. 1544.

leur dissentiment, en consignant leurs opinions individuelles soit dans des paragraphes adjoints au rapport, soit dans des *memorandums* annexés et signés par eux (1). Le rapport est ordinairement transmis au Parlement par ordre, ou communiqué en réponse à une adresse. Les commissaires royaux ne sont pas directement responsables vis-à-vis du Parlement, mais seulement vis-à-vis de la Couronne (2), et les Chambres ne doivent pas intervenir dans leurs opérations, sauf le cas où il pourrait être démontré qu'ils ont agi injustement, ou qu'ils étaient incompétents, ou qu'ils sont d'une façon quelconque indignes de la confiance du gouvernement ou du Parlement. Dans ces hypothèses, chaque Chambre est libre de demander à la Couronne leur révocation (3).

Commissions départementales

Il existe encore une autre sorte de commissions, d'un caractère moins important, mais qui, néanmoins, sont d'une grande utilité pour la marche des affaires de l'administration ; je veux parler des *commissions départementales* (*departmental committees*), nommées par minute (4) de la Trésorerie, ou par l'autorité d'un secrétaire d'Etat, en vue d'ouvrir des enquêtes sur des affaires d'intérêt général et de proposer des améliorations ou des remèdes aux défauts ou aux imperfections évidentes de l'organisation administrative (1). Ces commissions se com-

(1) Voir Second Rep. Judicature Comm., *Comm. Pap.*, 1872, v. 20 ; Second Rep. Legal Departments Comm., *Ib.*, 1874, v. 24.
(2) *Hans. D.*, v. 158, p. 2083.
(3) *Ib.*, v. 158, pp. 902, 903 ; v. 203, p. 800.
(4) Copie de la minute de la Trésorerie du 12 avril 1853, nommant une commission d'enquête pour l'organisation du service civil permanent, dans *Com. Pap.*, 1854-5, v. 30, p. 375.

posent ordinairement de deux ou plusieurs fonctionnaires permanents pleins d'expérience, appartenant aux départements particulièrement intéressés dans les études proposées, et auxquels se joignent fréquemment un Lord de la Trésorerie ou quelque autre membre subordonné du Ministère. Il n'est pas d'usage de communiquer au Parlement les noms des personnes chargées de ces enquêtes; il ne faut pas les exposer à des responsabilités auxquelles elles ne doivent pas être soumises (2).

Si un fonctionnaire politique fait partie d'une commission départementale et qu'un changement de ministère se produise avant que ses travaux ne soient achevés, la commission est, par cela même, nécessairement dissoute. Toutefois, si elle avait achevé son rapport, il lui serait permis de le présenter au nouveau ministère comme document non officiel, comme simple projet de rapport exposant ce que la commission projetait de comprendre dans son rapport définitif ; ce projet recevrait l'attention particulière du gouvernement (3).

Dépenses des commissions

Les fonctionnaires publics salariés, lorsqu'ils font partie d'une commission départementale, ne reçoivent aucune allocation additionnelle pour leurs services. Il est permis de rémunérer les personnes qui n'occupent pas déjà une fonction officielle et qui sont nommées pour ce service ;

(1) Voir les observations de M. Gladstone sur l'utilité d'une commission officielle composée d'hommes expérimentés, à l'effet d'étudier une question de réforme administrative, *Hans. D.*, v. 193, p. 320.
(2) *Ib.*, v. 215, p. 523.
(3) *Ib.*, v. 188, p. 1909 ; *Com. Pap.*, 1867, v. 39, p. 425.

la somme est ordonnancée par une minute de la Trésorerie et inscrite au compte des dépenses imprévues au titre civil (*civil contingencies*) (1). Elle tombe ainsi sous le contrôle de la Chambre des Communes, quand un crédit est demandé à la Commission des subsides par prélèvement sur ces fonds.

Rapports

Les rapports émanant des commissions départementales sont habituellement considérés comme documents confidentiels ; ils ne sont communiqués au Parlement que si le gouvernement le veut bien (2).

(1) *Com. Pap.*, 1854-5, v. 30, p. 376.
(2) *Hans. D.*, v. 170, p. 198 ; *Ib.*, v. 215, pp. 526, 1558 ; v. 223, p. 723 ; *Mir. of Parl.*, 1840, p. 1120.

CHAPITRE IV

LES DEVOIRS PARLEMENTAIRES DES MINISTRES ET LEUR RESPONSABILITÉ DEVANT LE PARLEMENT

I

Les devoirs parlementaires de chaque ministre en particulier.

Nous allons examiner les devoirs qui incombent à chacun des membres de l'administration dans ses rapports avec le Parlement. Nos observations sur ce chapitre s'appliquent surtout à la Chambre des Communes. C'est là que l'on exige des ministres de la Couronne le plus de travail et de responsabilité.

Mais auparavant, examinons brièvement les places assignées par l'usage, dans les Chambres, aux *leaders* du gouvernement et de l'opposition.

Places des leaders parlementaires

Dans la Chambre des Lords, les membres de l'administration sont assis sur le premier banc, à la droite du *sac de laine* ; ce banc est, en conséquence, connu comme le banc ministériel ou de la Trésorerie ; les Pairs qui ont l'habitude de voter avec le ministère, occupent les autres bancs du même côté de la Chambre. Les Pairs

de l'opposition sont rangés du côté gauche de la salle ; tandis que ceux qui désirent garder une attitude politique neutre, siègent sur les bancs placés transversalement entre la table et la barre (1).

Banc de la Trésorerie

Dans la Chambre des Communes, le premier banc, à droite du fauteuil présidentiel, est réservé aux ministres de la Couronne ; il est appelé : le banc de la Trésorerie. Le premier banc du côté opposé est, généralement, occupé par des conseillers privés et d'autres membres qui ont été des ministres de la Couronne (2). L'installation réservée aux membres qui désirent avoir une attitude neutre entre les partis rivaux, est très insuffisante (3).

A l'ouverture d'un nouveau Parlement, les représentants de la cité de Londres réclament, en vertu d'un ancien usage, qu'ils exercent généralement, le droit de s'asseoir sur le banc des conseillers privés ; en d'autres temps, ce banc est réservé aux ministres de la Couronne qui sont censés, en raison de leurs occupations, ne pas pouvoir venir retenir des places pour eux-mêmes. Mais, bien que la coutume de réserver un banc séparé, à l'usage des conseillers privés, remonte, au moins, jusqu'au règne de la reine Marie (4), ce n'est qu'une pure question de courtoisie et non pas un droit. M. Holles, membre éminent du Parlement de 1628, et William Cobbett, à l'ouverture du premier « *Reform Parliament* » en 1833, sont des exemples mémorables de

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 225 ; *Hans. D.*, v. 198, p. 8.
(2) *Rule, House of Commons*, n° 90.
(3) *Hans. D.*, v. 182, p. 913.
(4) Voir *ante*, v. 1 ; d'Ewes, *Journal*, p. 176.

membres privés affirmant leur droit, en des occasions particulières, de siéger sur le premier banc « au-dessus des conseillers privés » (1). Au temps de Walpole (1741) les leaders des partis adverses, s'ils étaient conseillers privés, avaient l'habitude de s'asseoir ensemble sur ce banc (2) ; mais depuis l'avènement de George III, on a adopté l'usage de concéder aux ministres de la Couronne de tout rang, y compris même les officiers de la maison royale, la possession incontestée du banc de la Trésorerie (3).

Leader de la Chambre des Lords

Dans la Chambre des Lords, aussi bien que dans les Communes, il y a invariablement un ministre auquel sont spécialement confiées la direction et la conduite des affaires publiques pour le compte du gouvernement exécutif. Quand le Premier ministre est un Pair, il assume lui-même cette tâche. Sinon, elle est confiée au ministre qui, en vertu de sa position et de ses aptitudes, est considéré par le Premier comme le plus capable de la remplir avec avantage (4).

Cette fonction de leader de la Chambre des Lords confère une grande importance à son titulaire, ainsi qu'une « grande influence dans l'administration géné-

(1) D'Ewes, *Journal*, pp. 920, 924 ; Hatsell, *Prec.*, v. 2, p. 94 ; Knight, *Popular Hist of Eng.*, v. 8, p. 317 ; voir aussi Le Marchant, *Life of Earl Spencer*, pp. 341, 450.

(2) Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 3, p. 102 *n*. Dans les premiers jours du règne de George III, les ministres avaient l'habitude d'assister aux séances de la Chambre en grand costume de cour (Donne, *Corresp. Geo. III.* v. 2, p. 432 ; Lewis, *Administrations*, p. 70 *n*.

(3) *Hans D.*, v. 186, p. 226.

(4) Lord Hawkesbury dirigea la Chambre des Lords pendant le ministère du duc de Portland (Yonge, *Life of Lord Liverpool*, vol. 1, p. 228).

rale et le patronage du gouvernement » (1). Elle exige, naturellement, les plus hautes qualités d'homme d'Etat, en ce sens que le « caractère établi de notre constitution fait qu'il est de l'intérêt, pour ne pas dire du devoir essentiel de chaque ministre, de s'arranger de manière à maintenir, si possible, les deux Chambres du Parlement en complète harmonie, et non pas de s'abandonner lui-même entièrement entre les mains d'une branche de la législature, sans tenir compte des désirs et des sentiments de l'autre » (2). Il a toujours été difficile, « pour les gouvernements libéraux, de diriger les affaires ordinaires du pays dans la Chambre des Lords, attendu que le parti libéral a été habituellement en grande minorité dans cette Chambre » (3).

Leader de la Chambre des Communes

Si le premier ministre est membre de la Chambre des Communes, il assumera personnellement les fonctions de *leader* de cette Chambre ; cette fonction est, en effet, trop élevée et d'un caractère trop important pour être conférée à un subordonné. Elle est, de fait, « la couronne de la fonction de Premier, si elle lui est est jointe ; si elle en est détachée, elle devient la fonction qui menace constamment d'éclipser le chef officiel » (4). L'extrême importance des devoirs de cette charge envers la branche la plus populaire et la plus puissante de la législa-

(1) Marquis Wellesley, *Parl. Deb.*, v. 23, Appx. p. IV.
(2) Lord Derby, *Hans. D.*, v. 134, p. 840 ; voir aussi *Ib.*, v. 197, p. 3. M. Gladstone, v. 204, p. 149. Voir les rapports du duc de Wellington sur la « manière dont il dirigeait (*managed*) les Lords » durant la longue période de sa suprématie dans cette Chambre (Brialmont's, *Life*, éd. 1860, v. 4, p. 140).
(3) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 215, p. 314.
(4) *Ed. Rev.*, v. 126, p. 565.

ture, la place, en toutes circonstances, au premier rang du ministère. Le leader de la Chambre des Communes occupe un rang qui ne le cède, en dignité et en responsabilité, qu'à celui de premier ministre de la Couronne : en plus de ses fonctions ministérielles, il est, en effet, le « champion désigné des droits et des privilèges de la Chambre des Communes et le gardien de son honneur » (1).

La position et les devoirs du *leader* ont été définis de la manière suivante par l'un de ceux qui ont le mieux rempli cette charge, au cours du XIXe siècle. « Cette position à la Chambre des Communes désigne celui qui l'occupe comme le représentant du gouvernement dans cette Chambre, comme celui qui possède principalement la confiance de la Couronne et du Ministère. Sa prérogative est que, dans toutes les questions qui n'ont pas été préalablement réglées dans le Cabinet et qui pourraient exiger une décision immédiate, c'est à lui de décider ; évidemment, il le fera après en avoir conféré avec ses collègues qui siègent auprès de lui, s'il le juge bon par politesse, mais enfin c'est à lui de décider — avec ou sans entente avec eux et avec ou contre leur consentement » (2).

La force et l'efficacité d'un gouvernement, l'activité et l'utilité de la Chambre elle-même, dépendent, en grande partie, du caractère, de l'énergie, du tact, et du

(1) M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 174, p. 1230.
(2) Lettre de M. Canning en 1812, citant des exemples, *Life of Wilberforce* par ses fils, v. 4, pp. 38-40 ; Stapleton, *Canning and His Times*, p. 208 ; voir Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 1, pp. 408-423.

jugement du leader des Communes (1). C'est à lui qu'il appartient dans l'intérêt public de contrôler la conduite des affaires dans cette Chambre ; hors de la Chambre, c'est à lui que revient le soin de contribuer, dans la mesure du possible, au maintien de la bonne harmonie parmi les membres, quelle que soit la nuance de leurs opinions politiques, par une franche cordialité et par des relations amicales (2).

Origine des fonctions de leader

Les fonctions de *leader* ou de *manager* de la Chambre des Communes remontent aussi loin que le gouvernement parlementaire lui-même. Elles furent d'abord remplies par Charles Montague, Chancelier de l'Echiquier dans le premier ministère homogène de Guillaume III. Pendant quatre ans (1694-1698), il exerça, au sein de la Chambre des Communes, une autorité qui, dit Macaulay, « était sans précédent et sans rivale » (3). Sous les Cabinets panachés et chancelants qui suivirent immédiatement, il n'y eut aucune occasion pour le leader de la Chambre des Communes d'affirmer sa véritable situation. Mais, en 1715, entre les mains de Sir Robert Walpole, la charge commença à reprendre son importance première (4). Depuis, elle a été remplie et honorée par la plupart des hommes d'Etat les plus éminents qui, depuis cette période jusqu'à nos jours, ont illustré nos annales.

(1) Lord Russell, *Recollections*, ch. V ; *Ed. Rev.*, v. 108, pp. 279, 280.
(2) M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 186, p. 1593.
(3) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, p 732 ; v. 5, pp. 157, 165.
(4) Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 1, pp. 165, 198.

A qui elles sont conférées

En raison de la dignité et de l'influence attachées à cette fonction, elle est ordinairement remplie conjointement avec celle de premier Lord de la Trésorerie ou de Chancelier de l'Echiquier, ou encore avec les deux ensemble. Quand le premier ministre est un Pair, le *leadership* de la Chambre des Communes est conféré, de préférence, au Chancelier de l'Echiquier (1). Autrefois, on le donnait plutôt à un secrétaire d'Etat ; mais, conformément au précédent cité plus haut, il peut être associé à n'importe quel office du Cabinet, pourvu qu'il soit d'un rang très élevé.

Dans le XIXe siècle, les fonctions de leader ont été remplies par Lord Castlereagh et par M. Canning (2), en même temps que la charge de Secrétaire des Affaires Etrangères ; par Sir R. Peel et Lord John Russell avec celle de Secrétaire de l'Intérieur ; par Lord John Russell avec la charge de Secrétaire des Colonies ; et de nouveau par Lord John Russell en même temps que la Présidence du Conseil privé (3). Lors de la formation du ministère Aberdeen, en décembre 1852, Lord John

(1) La charge de Chancelier de l'Echiquier fut rarement associée au *lead* de la Chambre des Communes jusqu'au ministère de M. Perceval, en 1807. C'est l'importance croissante des matières financières qui a donné à cette charge son influence actuelle. Jusqu'à l'époque du ministère Grey, les émoluments y attachés étaient inférieurs à ceux de presque tous les autres membres du Cabinet. — (*Walpole*).

(2) En 1812, M. Canning réclama un droit au leadership, comme attaché aux fonctions de Secrétaire des affaires étrangères plutôt qu'à celles de Chancelier de l'Echiquier ; mais il fut repoussé pour des raisons personnelles (Voir Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 1, pp. 408-423 v. 3, p. 191).

(3) Torren, *Life of Melbourne*, v. 2, p. 313 ; *Hans. D.*, v. 130, pp. 380, 385 ; *Ib.*, v. 136, p. 937.

Russell prit les fonctions de Secrétaire des Affaires Etrangères avec le « *leadership* » de la Chambre des Communes. Mais quelques semaines plus tard, il se démit de ses fonctions de secrétaire en faveur du comte de Clarendon, pour la raison très suffisante qu'aucun homme ne peut efficacement remplir les devoirs de ces deux charges » (1).

En conséquence, en 1855, il fut convenu entre Lord Palmerston et Lord Derby que, à raison du travail croissant et de la responsabilité attachée à cette charge, il n'était plus possible de joindre le *lead* de la Chambre des Communes aux devoirs d'un département étendu et important (2). Depuis lors, le *leadership* a été tenu par Lord Palmerston ; par MM. Gladstone et Disraeli, pendant qu'ils étaient Premiers ministres, en tant que Premiers Lords de la Trésorerie ; par MM. Disraeli, Gladstone, Sir Michael Hicks-Beach et Lord Randolph Churchill, comme Chanceliers de l'Echiquier ; et par MM. Smith et Balfour comme Premiers Lords de la Trésorerie.

En 1868, M. Disraeli, étant revenu, après la démission de Lord Derby, Premier Lord de la Trésorerie, donna l'office de Chancelier de l'Echiquier à M. Hunt ; mais il garda pour lui le *lead* de la Chambre des Communes. Lors de la reconstitution du ministère Gladstone, après la session de 1873, M. Gladstone assuma l'office de Chancelier de l'Echiquier, conjointement à celui de Premier Lord de la Trésorerie. Ceci l'aurait amené

(1) M. Gladstone, *Ch. Quar. Rev.*, v. 5, p. 472.
(2) *Hans. D.*, v. 136, p. 1344.

naturellement à garder le *leadership* de la Chambre : mais il n'eût pas à assumer ce labeur extraordinaire, attendu que le Parlement fut dissous bientôt après et que son ministère démissionna avant l'ouverture du nouveau Parlement. Le nouveau Premier Ministre (M. Disraeli), redevint Premier Lord de la Trésorie en même temps que *leader* de la Chambre des Communes, et Sir S. Northcote fut nommé Chancelier de l'Echiquier.

II

Ministres chargés de présenter les estimates et de soumettre le budget à la Chambre des Communes.

Proposition des crédits

En règle générale, tout membre du gouvernement, qui représente un département pour lequel des crédits doivent être votés par le comité des subsides, a compétence pour proposer ces crédits (1).

Au cas où le Secrétaire d'Etat pour la guerre et le Premier Lord de l'Amirauté seraient membres de la Chambre des Lords, les Sous-Secrétaires de ces départements deviennent leurs représentants officiels à la Chambre Basse. Dans le cas contraire, ceux-ci ne doivent pas présenter les *estimates* pour leurs départements respectifs, si ce n'est en présence de leur supérieur officiel qui est le ministre responsable chargé de fournir au Parlement les explications nécessaires sur des

(1) Voir May, éd. 1883, p. 657.

matières importantes. Ils n'interviendront que pour obtenir le vote d'un à compte, ou pour une question secondaire (1). Toutefois, pour des raisons spéciales, le premier Lord de la Trésorerie peut se charger de proposer lui-même ces estimates (2).

Les *estimates* pour le service civil sont ordinairement présentés par le Secrétaire Financier de la Trésorerie, en présence du Chancelier de l'Echiquier et des autres ministres pour les départements desquels les subsides sont demandés ; ces derniers doivent être là, prêts à expliquer ou à défendre un chapitre budgétaire ou un *item*, auquel on pourrait vouloir s'opposer (3). Cependant, tout crédit inaccoutumé ou extraordinaire doit être proposé par le Chancelier de l'Echiquier lui-même (4) ; ou, s'il le veut, par le premier Lord de la Trésorerie, malgré la présence du Chancelier de l'Echiquier (5).

Le Budget

On considère ordinairement comme du devoir du Chancelier de l'Echiquier de soumettre, lui-même à la Chambre des Communes l'exposé financier appelé « *le Budget* » (6). Mais, en 1842 et en 1845, Sir Robert Peel, et, en 1848, Lord John Russell, présentèrent le budget, au lieu d'en laisser le soin au Chancelier de l'Echiquier, qui était présent à la Chambre.

(1) *Hans. D.*, v. 185, p. 1818 ; *Ib.*, v. 193, p. 535.
(2) *Ib.*, v. 145, p. 850.
(3) 3ᵉ Rep. Comᵉ. on Civ. Serv. Exp., p. VI ; *Com. Pap.*, 1873, v. 7.
(4) *Hans. D.*, v. 172, p. 75 ; v. 181, p. 1055.
(5) *Ib.*, v. 171, pp. 903-924.
(6) May, éd. 1883, p. 667.

Questions juridiques à la Chambre des Lords

Les questions juridiques de la Couronne, au sein de la Chambre des Lords, sont conduites par le Lord Chancelier, qui *ex-officio* est le Speaker de la Chambre, en même temps qu'il est, dans tout ministère, un membre éminent et influent du Cabinet. Il est principalement responsable, avec le Secrétaire de l'Intérieur, de l'administration de la justice dans le royaume. Il prend ordinairement une part active dans l'exécution des mesures de gouvernement à la Chambre des Lords.

Les juges de *common law* (bien qu'ils ne fassent pas partie de la Pairie) peuvent être spécialement appelés à assister aux séances de la Chambre des Lords et leur opinion peut-être demandée par la Chambre, non seulement pour des questions de droit et d'équité, quand Leurs Seigneuries siègent comme tribunal, mais aussi pour des *Bills* publics, en instance devant le Parlement, touchant la stricte interprétation légale des *statutes* existants. Toutefois, ils refuseront de répondre à toute question qu'ils considèreraient comme ne devant pas leur être soumise — ou qui comprendrait des points sur lesquels ils pourraient avoir plus tard à se prononcer comme juges (1).

A la Chambre des Communes

Le Secrétaire de l'Intérieur est généralement membre de la Chambre des Communes, et responsable devant elle de toutes les matières concernant l'administration de la justice.

(1) Voir les cas cités, Macqueen, *House of Lords*, pp. 46-61 ; *Mir. of Parl.*, 1831-2, p. 442 ; voir aussi *Ib.*, 1840, p. 2370 ; *Hans. D.*, v. 65, p. 1122 ; *Ib.*, v. 144, p. 2033, 2050.

et particulièrement de l'exercice de la prérogative de grâce, qui s'exerce par son ministère.

Jurisconsultes officiels de la Couronne

Les jurisconsultes officiels de la Couronne maintenant éligibles à la Chambre des Communes, sont, d'une part : l'Attorney-general, le Solicitor-general, le Juge-avocat-general ; d'autre part le *Lord advocate* et le Solicitor-general pour l'Ecosse ; et enfin, l'Attorney et le Solicitor-general pour l'Irlande (1). Aucun de ces fonctionnaires ne fait partie du Cabinet (2). Leur présence continue à la Chambre des Communes, quoique très désirable et des plus utiles, n'est cependant pas considérée comme obligatoire.

La Chambre ne doit pas modifier les lois sans l'assentiment des jurisconsultes de la Couronne

Néanmoins, c'est un principe reconnu que la Chambre des Communes ne doit procéder à aucune modification qui pourrait toucher à l'application du droit et de l'équité, sans la sanction et l'autorité des jurisconsultes de la Couronne (3). Cette sanction ne peut être efficacement donnée que grâce à la présence au Parlement de ces fonctionnaires. Lorsque des questions de réforme légale sont discutées, ils peuvent alors donner leur avis quant à la meilleure manière de les

(1) Return on offices of Profit, *Com. Pap.*, 1867, v. 56, p. 19.

(2) Pour les objections constitutionnelles à l'introduction des jurisconsultes de la Couronne dans le Cabinet, voir l'article du juge Boothby dans *Com. Pap.*, 1862, v. 37, pp. 166-170 ; et Votes and Proceedings, Leg. Assy. N. S. Wales, 3 décembre 1873.

(3) *Hans. D.*, v. 162, pp. 1338, 1340 ; *Ib.*, v. 194, p. 1617 ; v. 204, p. 1500 ; v. 205, pp. 609-618 ; v. 211, p. 247. L'attorney-general lit chacun des bills du gouvernement présentés au Parlement et donne son opinion au ministre intéressé (*Com. Pap.*, 1875, v. 8, Evid. 1930).

accomplir. De plus, en leur qualité de conseillers confidentiels du gouvernement sur les questions de droit, ils sont les défenseurs naturels et les interprètes, au Parlement, des mesures que le gouvernement peut adopter sur leur recommandation (1). En conséquence, l'usage constant a été, depuis une période antérieure à la révolution de 1688, d'exiger que l'Attorney et le Solicitor-general d'Angleterre assistent à la Chambre des Communes pour la confection des lois et soutiennent le gouvernement de la Couronne au Parlement. Le même principe s'applique aux jurisconsultes de la Couronne pour l'Ecosse et l'Irlande, depuis l'union avec ces royaumes ; toutefois, cette pratique n'a été ni aussi générale, ni aussi impérative.

En 1826, M. Canning, alors leader de la Chambre des Communes dans le ministère de Lord Liverpool, écrivit au Premier ministre, pour lui représenter qu'il y avait trois charges légales, habituellement parlementaires, « que, pour la première fois, le présent gouvernement a laissé sortir du Parlement, et qui, si elles ne sont pas restaurées dans la prochaine Chambre des Communes, seront considérées comme perdues par désuétude », à savoir : le *master of the rolls*, le *judge advocate* et l'*avocat du roi*. Tous sont extrêmement importants pour la bonne exécution des affaires du roi à la Chambre des Communes et tous, aussi loin que je me le rappelle, jusqu'à ces dernières années, ont été des soutiens utiles et indispensables du gouvernement ». Après avoir énuméré les services importants qui peuvent être rendus par ces

(1) British Counter Case, *Treaty of Washington*, 1871, p. 153.

fonctionnaires, il conclut par une protestation à son chef « contre toute suppression des soutiens constitutionnels et ordinaires du gouvernement à la Chambre des Communes (1). Depuis que cette lettre a été écrite, l'office d'*avocat du roi*, bien qu'il continue à être tenu à titre révocable (*during pleasure*), a cessé d'être considérée comme politique ; par conséquent, il frappe le titulaire d'inéligibilité à la Chambre des Communes (2). Quant au *master of the rolls*, bien qu'il ne fut pas également disqualifié jusqu'en 1873, on n'exigeait pas de lui qu'il eût un siège au Parlement. Il reste donc l'Attorney et le Solicitor-general, et les autres jurisconsultes énumérés plus haut, pour représenter l'élément légal du ministère dans la Chambre populaire.

Secrétaire pour l'Ecosse gardien du Grand sceau

Le secrétaire pour l'Ecosse, qui est aussi gardien du Grand-sceau, est chargé des affaires de la Couronne au Parlement, en ce qui concerne l'Ecosse.

Avant l'Union et durant une période subséquente, il y avait un office de secrétaire d'Etat pour l'Ecosse. Il fut aboli en 1725, quand le duc de Roxburghe abandonna la charge. Rétabli en 1731, l'office fut occupé en dernier lieu, en 1745, par le marquis de Tweeddale (3).

Mais, pendant le dernier demi siècle, le développement de la richesse et de la population en Ecosse ont été si remarquables, que les circonstances exigèrent que l'on se préoccupât de faciliter la conduite des

(1) Stapleton, *Canning and his Times*, p. 611 ; et voir Walpole, *Life of Perceval*, v. 1, p. 87.
(2) L'office lui-même a été aboli en 1872.
(3) Smith, *Secretary for Scotland*, p. 10.

affaires de l'Ecosse au Parlement. Des efforts réitérés furent tentés dans la Chambre Basse à l'effet de rétablir la charge de ministre pour l'Ecosse ; et, en 1885, Lord Rosebery introduisit un *Bill* à la Chambre des Lords qui, amendé en 1887 (1), transférait au secrétaire de l'Ecosse, (2) la totalité des attributions concernant l'Ecosse qui incombaient au secrétaire d'Etat du Conseil Privé, à la Trésorerie, et au *local government board*. On a excepté toutefois la loi sur les fabriques et ateliers : *Factory and Workshop Act*, 1878 ; la loi sur la réglementation des mines de charbons : *Coal Mines Regulation Act*, 1872 ; la loi sur la réglementation des mines métalliques : *Metalliferous Mines Regulation Act*, 1872 ; la loi sur les explosifs : *Explosives Act*, 1875 ; la loi sur les mauvais traitements infligés aux animaux : *Cruelty to Animals Act*, 1876, et les lois relatives à l'amélioration des écoles industrielles : *Reformatory and Industrial School Acts*, 1866-1879.

L'office de Secrétaire, qui peut être rempli par un membre de l'une ou l'autre Chambre, est tenu « à titre révocable », et les appointements y attachés se montent à 2000 £.

Le *Lord advocate* est resté chargé, à la Chambre des Communes, des affaires juridiques de la Couronne concernant l'Ecosse.

(2) 50 et 51 Vict. c. 52.
(3) 48 et 49 Vict. c. 61.

III

Responsabilité des ministres de la Couronne devant le Parlement

Critiques dirigées contre des ministres en particulier

La règle moderne du gouvernement parlementaire est que la responsabilité est collective pour les actes des divers ministres ; toutefois, l'ancienne règle « que la Constitution de ce pays fait toujours peser la responsabilité individuellemment sur le ministre qui a fait l'acte », continue à être en vigueur ; elle s'applique directement aux cas de « mauvaise conduite personnelle » dont l'administration collective décline la responsabilité.

Ce principe de responsabilité ministérielle collective s'est, ainsi que nous l'avons vu, développé graduellement, et son entière acceptation, comme dogme constitutionnel, est de date récente (2). En 1806, encore, M. Fox, alors Secrétaire d'Etat, repoussa l'idée de considérer le Cabinet entier comme responsable de chacun des actes ministériels ; il prétendait qu'il y avait plus de sécurité contre les fautes à considérer chaque ministre en particulier comme directement, sinon exclusivement, responsable devant le Parlement pour la conduite de son propre département Mais la fausseté de cette façon de voir fut démontrée par Lord Castlereagh ; celui-ci exposa que les débats de la Chambre des Communes sur

(1) Lord Grey, dans *Parl. Deb.*, v. 18, p. 1075.
(2) Voir *ante*, v. 1, p. 403.

les traités de partage (*Partition treaties*), en 1698, prouvaient que, même à cette date ancienne, tous les membres importants du ministère étaient également considérés comme responsables d'un acte particulier de la politique et non pas simplement le ministre par l'intermédiaire duquel cet acte avait été accompli (1).

Responsabilité collective

La doctrine véritable à cet égard fut exposée plus tard par Lord Derby, dans les termes suivants : « L'essence du gouvernement responsable est ce lien de responsabilité collective de l'un pour l'autre, grâce auquel un gouvernement de parti marche d'accord, élabore ses mesures en commun, et dans lequel la chute d'un membre entraîne le plus souvent celle des autres » (2).

Mais l'application de ce principe serait souvent insuffisante en bonne justice, s'il n'y avait pas l'exception qu'implique la définition de Lord Derby : une responsabilité définie qui s'attache exclusivement au ministre de la Couronne, convaincu d'avoir commis un acte qui lui fait encourir personnellement, soit la censure du Parlement, soit un châtiment par voie judiciaire.

Ne s'étend pas aux fautes personnelles

Si la responsabilité générale de tout le ministère ne suffit pas à le mettre à l'abri des conséquences de ses propres méfaits, il ne s'ensuit pas nécessairement que ses collègues soient rendus responsables des fautes commises par un ministre dans une affaire concernant particulièrement son département, à moins

(1) *Parl. Deb.*, v. 6, pp. 310-327.
(2) *Hans. D.*, v. 134, p. 834.

qu'ils n'assument volontairement une part de cette responsabilité ou qu'ils soient convaincus d'y être impliqués (1).

Fautes commises dans le passé par les ministres ; comment on les traite

Le délai pendant lequel la responsabilité d'un ministre de la Couronne pour faute dans ses fonctions, persiste après sa retraite du Cabinet, et les moyens appropriés pour infliger au coupable la censure parlementaire et le châtiment, ont été l'objet de discussions à la Chambre des Communes en 1855, après le rapport de la commission de Sébastopol qui mit en lumière une quantité affligeante de fautes commises par certains ministres en fonctions pendant la première phase de la guerre de Russie. A cette occasion, on arrêta les conclusions suivantes : un nouveau ministère ne doit pas être rendu responsable des fautes de l'un des membres d'un gouvernement précédent ; la seule méthode efficace de procéder contre un ex-ministre de la Couronne, c'est la mise en accusation parlementaire (*impeachment*), ou encore une adresse à la Couronne à l'effet de faire rayer son nom de la liste des membres du Conseil privé,

Fautes commises par les ministres

ou une action contre lui en justice par les moyens légaux. Mais lorsque le grief est moins sérieux et se trouve susceptible d'une justification, la Chambre des Couronnes a l'habitude de recevoir et d'accepter de l'ex-ministre

(1) On peut citer divers cas, dans lesquels le ministère n'a pas assumé la responsabilité de la conduite de l'un de ses membres, par exemple : Cas de Lord Melville, *Parl. Deb.*, vol. 3, 4, 5, et celui de M. Stanfeld. *Ib.*, v. 174, pp. 250, 283. Mais on remarquera que ces cas se réfèrent à la conduite personnelle et non à la politique générale du ministre incriminé. — (*Walpole*).

incriminé une explication de sa conduite, en ce qui regarde les faits reprochés (1).

La responsabilité devant le Parlement permet d'exercer sur les actes des hommes politiques une surveillance plus grande que celle qui peut exister sous un gouvernement par la Prérogative ; aussi, tend elle à prévenir les crimes politiques de la nature de ceux qui ont déshonoré notre histoire à des époques antérieures et qui exigeaient un recours à la mesure extrême de la mise en accusation (*impeachment*) (2). D'autre part, elle y a substitué les peines plus douces, mais plus efficaces, de la censure et de la perte du pouvoir pour ceux des ministres qui ont justement encouru le mécontentement du Parlement par leur incapacité, leurs fautes ou leur mauvaise administration. Cependant, quoiqu'elle soit devenue rarement nécessaire dans notre système politique moderne, la mise en accusation peut encore être demandée dans certaines occasions (3).

Depuis la chute de Walpole, quand fut faite inutilement la dernière tentative pour mettre en accusation un ministre pour crimes politiques, on a adopté l'usage salutaire (bien qu'il ne soit pas strictement en harmonie

(1) Nomination du directeur de la Monnaie, *Hans. D.*, v. 195, p. 31 ; nomination du lord-lieut. de Cumberland et Westmoreland, *Ib.*, p. 731 ; déposition de M. Corry, ex-premier Lord de l'Amirauté, devant le *Com*e. *on Public Accts* en 1869 (voir *Second Rep.*, pp. IV.28 ; *Com. Pap.*, 1868-9, v. 6). Voir le vote de censure proposé contre le ministère Gladstone le 24 avril 1874, parce qu'il conseillait une dissolution « soudaine » et un appel « précipité » au corps électoral (*Hans. D.*, v. 218, p. 1101).

(2) En Angleterre, la dernière mise en accusation eut lieu en 1805, dans le cas de Lord Melville, accusé de malversation.

(3) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 464 ; May, *Prac. of Parl.*, ch. 23 ; voir le discours de Sir W. Molesworth, *Mir of Parl.*, 1836, p. 306.

avec la théorie de notre Constitution) de considérer la perte du pouvoir et la censure publique comme une punition suffisante des erreurs administratives non imputables à la corruption personnelle (1) Mais si, dans l'avenir, il se produisait un cas d'abus ou de malversation dans les fonctions, soit de la part d'un ministre responsable de la Couronne, soit de tout autre haut fonctionnaire public, et s'il était de gravité suffisante pour justifier une procédure de cette importance, il serait juste de recourir à cet ancien remède pour rechercher et punir des crimes politiques (2).

Responsabilité ministérielle

La responsabilité des ministres de la Couronne devant le Parlement, telle qu'elle est comprise maintenant, est pratiquement une responsabilité devant la Chambre des Communes (3). Car, malgré le poids et l'autorité propre attachés à l'opinion des Lords sur les affaires de l'État, le sort d'un ministre ne dépend pas d'un vote de cette dernière Chambre. « Les Lords peuvent parfois contrecarrer un ministère, rejeter ou mutiler ses mesures et même condamner sa politique ; mais ils sont sans pouvoir pour renverser un ministère soutenu par les Communes, ou pour maintenir un ministère que les Communes ont condamné » (4). Toutefois, le verdict de la Chambre des Communes lui-même tire sa force et son efficacité de ce

(1) Macaulay, *Essays*, v. 1, sur Hallam, *Const. History*, p. 204 ; voir *Am. L. Rev.*, pour novembre 1882, sur les cas de mise en accusation dans la Constitution des États-Unis.
(2) Amos, *Fifty Years of Eng. Const.*, p. 345. L'opportunité de mettre en accusation le gouverneur Eyre fut discutée dans la Chambre des Communes en 1866 (*Hans. D.*, v. 184, p. 1838).
(3) *Hans. D.*, v. 188, p. 133; v. 208, p. 487.
(4) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 467.

qu'il est le reflet sincère de la volonté intelligente du pays tout entier. Jusqu'au moment où le vote de la Chambre des Communes a été ratifié par le corps électoral, il sera rarement considéré comme statuant définitivement sur l'existence d'un ministère. Lorsque, en **1848**, Sir Robert Peel fut informé du renversement de la royauté en France et de la proclamation de la République, il remarqua finement : « cela vient de ce que l'on a voulu gouverner uniquement au moyen de la majorité d'une Chambre, sans tenir compte de l'opinion publique en dehors de l'Assemblée » (1).

Déclarations ministérielles

Il est indispensable qu'une entente complète existe entre les membres du ministère nouvellement nommé et le Parlement. C'est pourquoi, il est d'usage, lors de la formation d'un nouveau ministère, que des déclarations soient immédiatement faites aux deux Chambres, si elles sont en session, ou le plus tôt possible après leur ouverture, si elles ne siègent pas (2). Cette procédure fut suivie en **1782**, lors de la reconstitution du ministère Whig avec Lord Shelburne, à la suite du décès du précédent premier ministre Lord Rockingham ; à cette époque, les grandes lignes directrices du gouvernement nouveau furent exposées aux Lords et aux Communes, le 9 et le 10 juillet (3). Il en fut de même, quand Sir R. Peel donna sa démission sur la question des lois sur les céréales, en **1845**, et lorsque, après une tentative inutile de Lord John Russell

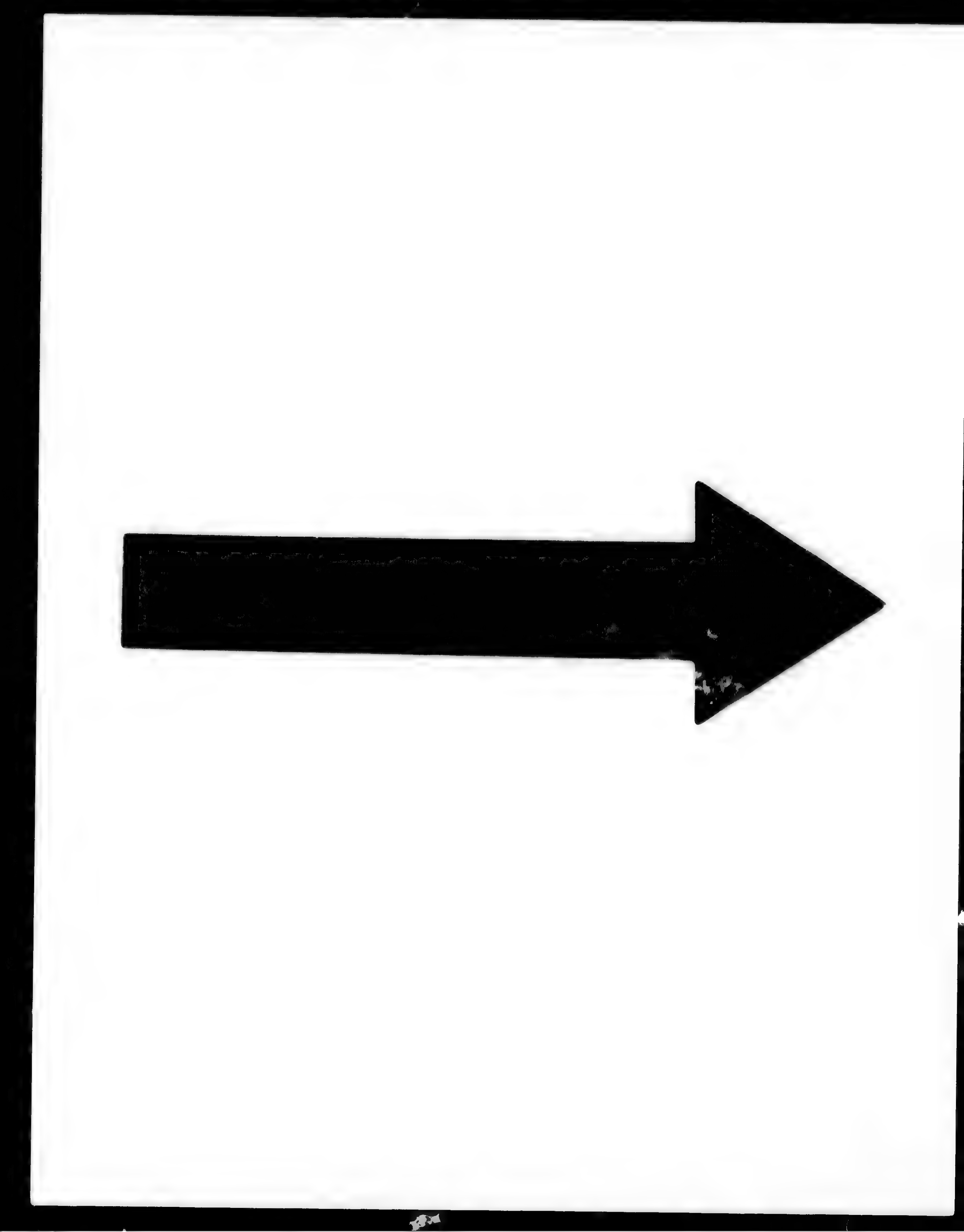
(1) Cobden, *Political Writings*, v. 2, p. 232 *n*.
(2) *Mir. of. Parl.*, 1835, p. 61.
(3) *Parl. Hist.*, v. 23, pp. 152-189.

pour former un ministère, il reprit ses fonctions avec des pouvoirs plus étendus : ces faits s'étant produits durant la séparation des Chambres, des déclarations ministérielles furent faites aux deux Chambres dès l'ouverture du Parlement. Elles furent présentées spontanément par Sir Robert Peel à la Chambre des Communes, et par le duc de Wellington, en réponse à une demande formelle, à la Chambre des Lords (1).

Cependant, jusqu'au retour de Palmerston, en 1859, on trouvait suffisant que la déclaration ministérielle fût faite par le Premier, dans sa propre Chambre, sans qu'il fût jugé nécessaire de la répéter dans l'autre (2). Mais à la suite de réclamations, en 1858, sur l'irrégularité de cette manière d'agir, l'usage devint général, sinon invariable, de présenter les déclarations ministérielles, lors d'un changement de ministère, simultanément, si possible, aux deux Chambres, après avoir dûment obtenu le consentement de la Couronne (3).

La Chambre « n'a pas le droit de demander plus qu'un exposé général des principes essentiels sur lesquels un ministère est formé. Elle n'a pas le droit de s'enquérir des conditions qui ont pu intervenir entre

(1) *Hans. D.*, v. 83, pp. 68, 165, 1003.
(2) Voir John Lord Russell, *Ib.*, v. 124, p. 17. Quand Lord Russell, après la mort de Lord Palmerston, en 1866, lui succéda comme Premier, aucune déclaration ministérielle ne fut faite lors de la réunion du Parlement. Quand, en juillet 1866, Lord Derby prit le pouvoir, il fit sa déclaration à la Chambre des Lords (*Ib.*, v. 184, p. 726); mais elle ne fut pas répétée à la Chambre des Communes. Lorsque M. Disraeli remplaça Lord Derby, comme Premier, une déclaration ministérielle fut adressée à chaque Chambre, le 5 mai 1868 (*Ib.*, v. 190, p. 1104, 1116).
(3) *Ib.*, v. 154, pp. 457, 478.



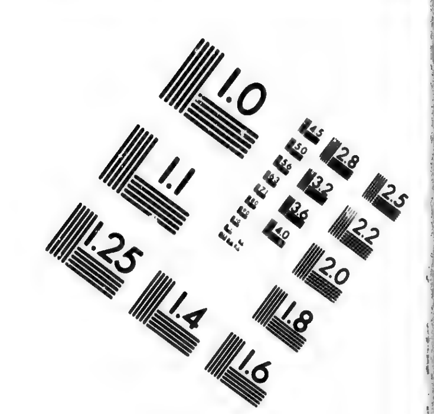
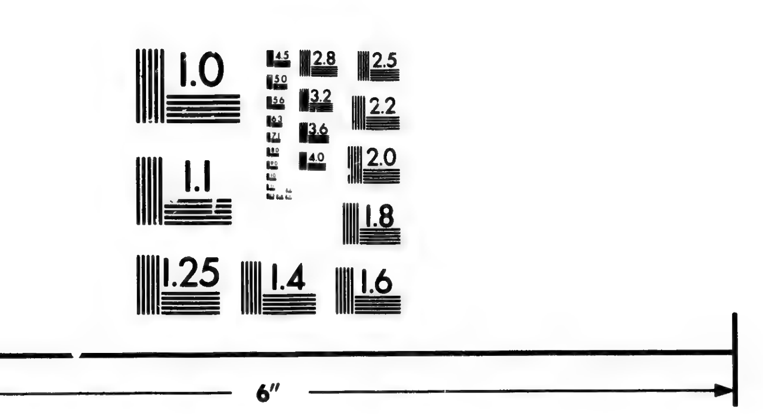
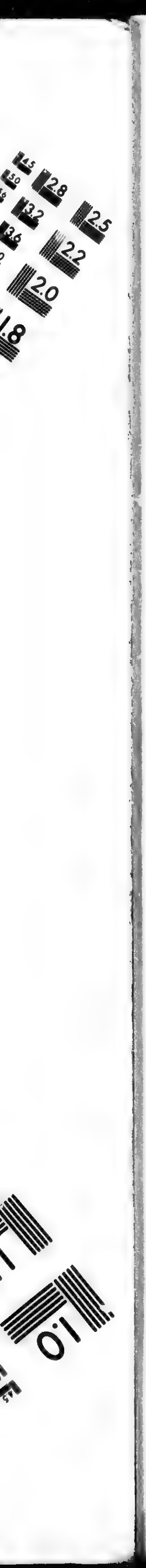


IMAGE EVALUATION TEST TARGET (MT-3)




2.8
2.5
3.2
2.2
2.0

les divers membres du gouvernement ». Cependant, tout arrangement auquel il a été fait « spécialement allusion » par les nouveaux ministres au cours des débats, comme « les stipulations et conditions », sur lesquelles on s'est mis d'accord pour accepter les fonctions, peuvent faire l'objet de questions de la part des autres membres (1).

Déclarations lors de la reconstition d'un ministère

Les autorités les plus éminentes s'accordent à dire que, lorsqu'un Cabinet est reconstitué, il est nécessaire de fournir des explications comme au cas de changement total, et cela surtout afin d'éviter le soupçon d'intrigues (2). Toutefois, la pratique, à cet égard, est d'origine récente et n'a pas été uniforme. A partir de l'année 1854, il y eut des cas fréquents de remaniements partiels dans le ministère, au sujet desquels aucune information ne fut donnée au Parlement (3) ; au contraire, dans d'autres occasions semblables, antérieures à cette date, des informations furent données librement. Aujourd'hui, c'est un droit reconnu pour les deux Chambres (4) ; en 1855, Lord Derby fit observer qu'il considérait comme du devoir de chaque homme d'Etat, qu'il accepte ou qu'il s'abstienne d'accepter une charge, d'être prêt à donner, en temps convenable, à

(1) M. Disraeli, confirmé par M. Gladstone, *Ib.*, v. 138, p. 2039.
(2) M. Disraeli, *Mir. of Parl.*, 1840, pp. 24, 70.
(3) *Mir. of Parl.*, 1839, pp. 5231, 5238 ; *Ib.*, 1840, p. 23 ; *Hans. D.*, v. 130, p. 94 ; *Ib.*, v. 132, p. 80 ; v. 134, p. 921.
(4) *Mir. of Parl.*, 1839, p. 114 ; *Hans. D.*, v. 134, p. 335 ; *Ib.*, v. 185, pp. 1284, 1323, 1339 (Selon l'usage récent, il semble que les changements dans le gouvernement, qui se produisent à la suite de divergences d'opinions, font l'objet d'explications ; les changements dus à d'autres causes n'ont naturellement pas besoin d'explications. — *Walpole*).

ses amis et au pays une explication complète des motifs de son acceptation ou de son refus ». Cependant ces explications ne « doivent jamais être données avant qu'un ministère ne soit définitivement formé et que la ligne politique ne soit décidée (1) ».

D'après ce que nous avons déjà dit, il est évident que, lors de la démission d'un ministère ou d'un ministre important, des explications doivent être données sur les causes du changement, lorsqu'il est annoncé au Parlement (2) ; toutefois, l'autorisation du souverain doit être obtenue de révéler ces causes. Lorsqu'un membre ordinaire du Cabinet se retire, le gouvernement, jusqu'à ce que le ministre sortant ait fourni lui-même ses explications à la Chambre à laquelle il appartient, ne peut pas expliquer à l'autre Chambre les raisons de sa retraite (3).

Règle concernant les déclarations

Toutes les déclarations ministérielles à la Chambre des Communes sont soumises à la règle d'après laquelle « l'indulgence de la Chambre permet à un membre de s'expliquer sur des matières d'ordre personnel, bien qu'il n'y ait pas de question devant la Chambre ; mais ces affaires là ne peuvent faire l'objet d'une discusion » (4). C'est pourquoi, tout débat à la suite d'une explication ministérielle serait irrégulier ; aucun discours en cette circonstance ne peut se terminer par une motion formelle en vue d'amener un débat général (5).

(1) *Hans. D.*, v. 136, p. 1259.
(2) *Ib.*, 123, p. 1698 ; v. 185, pp. 1312, 1323.
(3) *Ib.*, v. 136, pp. 939, 943, 960.
(4) May, *Parl. Prac.*, 1883, p. 359.
(5) Le speaker et M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 174, pp. 1215, 1216.

A la Chambre des Lords, la pratique adoptée, en ces occasions, est moins stricte (1).

Négociations ministérielles.

En règle générale, pendant le cours des négociations pour former un ministère, il est inopportun et déplacé, pour le Parlement, de s'informer du nom des personnes chargées de former le ministère — ou invitées à en faire partie — et des conditions. Ces questions sont inopportunes car elles tendent à faire connaître prématurément des matières d'ordre confidentiel (2). Par contre, lorsque des difficultés et des retards se produisent dans la formation d'un ministère et que l'on veut s'adresser à la Couronne à ce sujet, il n'est pas sans précédent, que des enquêtes aient été autorisées, « en vue d'expliquer la conduite et de mettre en lumière le caractère d'hommes publics ». Néanmoins, ceux auxquels ces questions sont adressées sont libres d'y répondre ou de garder le silence (3).

Nous avons déjà indiqué les raisons qui permettent au souverain de renvoyer ses ministres (4) et les circonstances qui amènent naturellement la dissolution et la reconstitution d'un ministère. Il nous reste à expliquer la nature et l'étendue du contrôle exercé constitutionnellement par la Chambre des Communes sur les ministres de la Couronne.

Toutefois, le 4 mai 1868, sur une motion formelle d'ajournement, il y eut un débat sur une question de M. Disraeli (*Ib.*, v. 191, pp. 1694-1717).

(1) *Hans. D.*, v. 191, p. 1687.

(2) Lord Brougham, *Mir. of Parl.*, 1834, p. 2715.

(3) *Parl. D.*, v. 23, pp. 313, 316, *Mir. of Parl.*, 11 mai 1832, p. 2001.

(4) *Ante*, v. 1, p. 114, 169.

Quand les ministres doivent-ils démissionner ?

Comme il est essentiel que les ministres possèdent la confiance de la Chambre populaire, la perte de cette confiance entraînera la résiliation de leurs fonctions.

La confiance des Communes est retirée à un ministère : soit par un vote direct de défiance (1) ou de censure pour certains actes ou certaines omissions spécifiés ; soit par le rejet de quelque mesure législative proposée par les ministres et dont l'acceptation par le Parlement a été déclarée par eux de vitale importance ; soit encore par la détermination du Parlement de voter une loi spéciale, contrairement à l'avis et à l'assentiment du ministère

Vote de défiance.

Le vote direct de défiance en vue d'obtenir la retraite d'un ministère blâmable ou incapable, est d'origine relativement récente. Quant à la forme présentement usitée dans laquelle la Chambre déclare n'avoir aucune confiance dans un ministère, sans en donner les raisons, aucun précédent n'existe avant 1841 (2).

Quand un vote de défiance est-il justifié ?

La Chambre des Communes est constitutionnellement compétente pour exprimer, en tout temps, sa désapprobation partielle d'un ministère, ou son manque général de confiance dans la politique et les actes du gouvernement.

Ce dernier privilège, cependant, ne devrait être exercé que rarement et réservé pour les grandes occasions. Un vote de défiance, en effet, quoique justifiable

(1) *Ante*, p. 34.
(2) Pour la justification de ce moyen, voir Massey, *Hist. of Eng*, v. 3, p. 235.

en certaines circonstances, est sujet à de sérieuses objections s'il est émis hâtivement ou déraisonnablement dans un simple esprit de parti (1) ; car, aucun membre n'a le droit de proposer une résolution de défiance, ou un vote de censure, à l'égard d'un ministère, s'il n'est prêt à assumer les conséquences d'un tel acte et la responsabilité de mettre le gouvernement en minorité.

Responsabilité de la mise en minorité du gouvernement.

Ces conséquences naturelles sont soit la dissolution du Parlement, soit l'appel fait par le souverain aux promoteurs de l'attaque couronnée de succès, pour l'aider à la formation d'un nouveau ministère. Le retour aux affaires d'un ministère renversé, après que les opposants ont vainement tenté de former un nouveau gouvernement, compromet la situation de l'opposition elle-même vis-à-vis du gouvernement (2).

Votes de censure.

Un vote de censure dirigé contre un acte particulier ou contre la politique du ministère — de même qu'un vote de défiance — est de vitale importance. Lorsqu'il émane de la Chambre des Lords, ce vote, quoique n'étant pas nécessairement fatal, est, ainsi que nous l'avons vu, de très grande importance et ne peut être contrebalancé que par l'approbation formelle donnée par l'autre Chambre (3) à cette même politique.

La censure directe d'un ministère faite par la Chambre des Communes pour tout acte ou pour toute omission

(1) M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 135, p. 226, Sir. G. C. Levis, *Ib.*, v. 138, p. 2129 ; Hearn. *Govt. of Eng.*, p. 219 ; Stanhope, *Life of Pitt*, v. 1, p. 190.
(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 214, p. 1928.
(3) Hearn. *Govt. of Eng.*, p. 160.

dans l'exercice de ses fonctions administratives, entraîne ordinairement la démission du ministère ou la dissolution du Parlement, à moins que l'acte critiqué ne soit désavoué ; alors, la retraite du ministre qui en est spécialement responsable désarmera la Chambre et satisfera ses sentiments de justice.

Quelque sérieuses conséquences que puisse amener une telle motion, la priorité est généralement accordée à un vote formel de censure, ou à une motion de défiance ; il n'en est pas de même pour une expression moins directe de l'opinion opposée à la politique des ministres (1).

Défaite des ministres au Parlement.

La défiance envers un ministère, ou la désapprobation d'actes particuliers du gouvernement exécutif, peuvent s'exprimer : soit par un vote direct de censure, soit par quelque motion formelle — telle que la demande de certains documents — réellement destinée à manifester la désapprobation de la Chambre (2). La défiance peut encore être exprimée d'une façon non équivoque par d'autres moyens, tels que le refus par la Chambre de suivre la direction des ministres en une circonstance déterminée (3). Cependant, en pareil cas, il appartient au ministère de déterminer quelle politique ou quelle conduite il doit adopter ; et de voir, jusqu'à quel point il doit considérer ce refus de suivre la ligne conseillée par le ministère comme un retrait de la confiance qu'il avait obtenue jusque-là de la Cham-

(1) *Mir. of Parl.*, 1841, p. 1981 : M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 210, p. 1754 ; v. 211, p. 1282 ; v. 228, p. 624.
(2) *Hans D.*, v. 203, p. 1367.
(3) M. Gladstone, *Ib.*, v. 250, pp. 1754, 1813 — 1847.

bre (1). Les ministres peuvent traiter de cette manière (2) toute motion qui peut être présentée à la Chambre, même une motion d'ajournement. Parfois, une motion ayant été déposée sur une question de politique générale, en dehors de toute intention d'exprimer une censure contre le gouvernement, ce dernier viendra déclarer que son adoption par la Chambre sera considérée comme équivalant à un vote de défiance (3).

Vote de confiance.

En principe, la confiance de la Chambre des Communes dans les ministres de la Couronne ne devrait pas s'affirmer par une résolution abstraite ; elle découle de l'appui donné par la Chambre au gouvernement exécutif et par sa manière de traiter les mesures proposées par le ministère à sa considération. Indubitablement, il y a des cas qui autoriseraient un gouvernement à demander à la Chambre des Communes une déclaration expresse de confiance, soit pour sa politique générale, soit pour quelques points spéciaux ; mais ces occasions sont rares (4).

Un vote direct de confiance est émis à propos par la Chambre des Communes, lorsque la politique ou la conduite des ministres a été, par ailleurs, l'objet d'une attaque calculée qui n'a point été neutralisée par l'action de la Chambre des Communes, et qui a pour but de diminuer leur autorité légitime et leur influence, ou les amener à résigner leurs fonctions (5). Une respec-

(1) M. Gladstone, *Hans. D.* v.228, p. 1768; *Ib.*, v. 206, pp. 173, 209.
(2) Sir H. Cairns, *Hans. D.*, v. 182, p. 1489 ; voir p. 1856.
(3) Ashley, *Life of Palmerston*, v. 1, p. 334.
(4) Sir R. Peel, *Mir. of Parl.*, 1839, pp. 1721, 1731 ; *Hans. D.*, v. 214, p. 1912.
(5) Hearn, *Govt. of Eng.*, pp. 145-148.

tueuse considération s'attache toujours à l'opinion exprimée par l'une ou l'autre Chambre du Parlement, et particulièrement par la Chambre des Communes, quel que soit le sujet sur lequel elle porte : que ce soit une question législative ou l'une de celles qui rentrent dans la sphère de la prérogative ou de l'administration, même lorsqu'elle a été adoptée par la Chambre malgré l'avis des ministres. Quant à l'autorité qui doit être attribuée à cette résolution, elle dépendra, dans chaque cas, des circonstances mêmes de l'affaire. Parfois, les ministres ont déféré aux vœux du Parlement exprimés de cette manière ; à d'autres moments, au contraire, ils s'y sont opposés et ont refusé d'y accéder, quels que pussent être les risques de leurs refus. Si une Chambre persiste dans sa déclaration d'opinion, sur une question importante, contrairement à l'avis des ministres, le conflit arrive finalement à prendre la forme d'une question de confiance ou de défiance vis-à-vis du gouvernement.

Défaites ministérielles sur des bills.

Nous allons examiner jusqu'à quel point l'impossibilité pour les ministres de la Couronne de diriger le cours de la législation peut être considérée comme entraînant la perte de la confiance de la Chambre des Communes.

Nous avons déjà vu que si, dans la pratique constitutionnelle moderne, les ministres sont tenus de présenter des bills sur toutes les questions d'intérêt général, les membres privés — pouvant aussi proposer des mesures analogues — il est bon, et c'est aussi l'habitude, qu'une grande latitude soit accordée aux Cham-

bres législatives dans l'amendement ou le rejet des mesures ministérielles, et on ne peut pas déduire de là qu'elles ont retiré leur confiance aux conseillers de la Couronne (1).

D'importantes mesures ont été présentées par les ministres et ont été rejetées par le Parlement, ou tellement amendées que cela a entraîné leur abandon (2). Des Bills d'un caractère constitutionnel ont été introduits par des membres privés, et ont été votés par une Chambre, malgré l'opposition des ministres (3). Mais nous ne trouvons aucun exemple d'un Bill voté par les deux Chambres, malgré l'opposition persistante des ministres. Lorsque l'opinion du Parlement a été exprimée, sans équivoque, en faveur d'un Bill, malgré les objections exprimées par les ministres, ceux-ci ont l'invariable habitude, soit d'abandonner leur opposition par déférence à cette opinion et de prêter leur concours à l'adoption de la mesure, avec les amendements qu'ils jugent nécessaires pour la rendre conforme à leurs propres idées politiques, soit de démissionner (4). Les ministères qui se sont succédé sous le gouvernement parlementaire, ont pu ainsi conserver — avec plus ou moins de fidélité aux principes de leur parti, ou à leur programme politique — le contrôle constitutionnel que leurs fonctions leur confèrent sur les débats du Parle-

(1) Voir *ante*, p. 95 et s.
(2) Cas de « l'Irish Church Appropriation question », May, *Const. Hist.*, v. 2, p. 486 ; voir à ce sujet les commentaires de Lord Russell, *Hans. D.*, v. 191, p. 1441.
(3) *Ante*, p. 97 et s.
(4) Démission du ministère Russell en 1851, sur un « Franchise Bill » et, en 1852, sur un amendement au « Militia Bill », passé malgré ses efforts.

ment, en matière législative. C'est là un contrôle que la majorité obtenue d'ordinaire par les ministres de la Couronne dans les Chambres législatives, leur permet d'exercer sans empiéter sur l'indépendance du Parlement.

Si, toutefois, un bill est introduit ou un amendement adopté dans l'une des Chambres, bill ou amendement que les ministres désapprouvent, et qu'ils ne veulent pas laisser passer dans cette Chambre avec la chance de le faire rejeter par l'autre, une crise ministérielle doit s'ensuivre et les ministres demanderont à la Chambre soit de revenir sur son vote, à moins qu'elle ne soit résolue à subir les conséquences de la défaite du ministère sur une question vitale (1), soit d'en appeler immédiatement au pays, soit enfin de se retirer du pouvoir.

Une simple défaite, ou même des défaites répétées, à la Chambre des Communes, sur des questions isolées, n'entraînent pas nécessairement la démission d'un ministère qui a la confiance générale du Parlement. Mais, si les ministres déclarent qu'ils regardent l'adoption d'une mesure particulière, dans une certaine forme, comme une question d'importance vitale, le rejet de leur avis par le Parlement équivaut à un vote de défiance et doit amener leur démission. Si, en effet, les ministres de la Couronne « ne possèdent pas suffisamment la confiance de la Chambre des Communes pour leur permettre de faire voter par elle les mesures qu'ils estiment d'importance capitale pour l'intérêt

(1) Lord J. Russell, *Hans. D.*, v. 116, pp. 632-634 ; *Ib*, v. 151, pp. 551-563 ; v. 192, pp. 485-494, 622, 841 ; v. 195, p. 540.

général, leur maintien au pouvoir se trouverait en désaccord avec l'esprit de la Constitution »(1).

Défaites sur des questions financières.

De plus, si les questions financières et les questions d'impôts sont spécialement du ressort de la Chambre des Communes, et si elle doit être libre d'agir en cette matière, sans être arrêtée par l'effet possible de son vote sur la stabilité du ministère, néanmoins, en ce qui concerne les *estimates*, il en est autrement. Quand les ministres assument la responsabilité d'établir qu'une certaine dépense est nécessaire pour le gouvernement civil et pour le crédit public, à l'intérieur et à l'extérieur, il est évident que personne ne peut sérieusement contester jusqu'à un certain point, la dépense proposée à moins d'être prêt à assumer la responsabilité de renverser le ministère. « Aucun gouvernement ne serait digne de rester en place, s'il permettait que ses *estimates* fussent sérieusement contestés par l'opposition ; des changements importants n'y peuvent être apportés que dans les cas où l'on veut soulever la question de Cabinet » (2).

Démission ou dissolution !

Quand les ministres ont été battus sur une question vitale à la Chambre des Communes, ils n'ont que deux moyens pour éviter de donner leur démission immédiate : dissoudre le Parlement et faire appel au corps électo-

(1) Résol. Chambre des Communes du 4 juin 1841. Observations de M. Disraeli et de Lord J. Russell, *Hans D.*, v. 101, pp. 704-707, 710.

(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 191, p. 1747. (Cependant, en 1848, le gouvernement de Lord John Russell entreprit pratiquement de réviser ses estimates. — *Walpole*).

ral (1). Cependant, l'usage de ces deux moyens n'est pas toujours constitutionnel, dès que la majorité de la Chambre des Communes a condamné un ministère ; on ne doit y recourir qu'en certaines circonstances que nous allons préciser (2).

Menaces de dissolution

Tant que, sur une question de nature à affecter les relations des ministres envers la Chambre des Communes, cette dernière n'a pas encore pris de décision, il est absolument irrégulier et inconstitutionnel de faire allusion à une dissolution du Parlement comme à une éventualité probable, en vue de peser, dans cette occasion particulière, sur la conduite des membres. Les Chambres du Parlement, en effet, doivent toujours être en mesure de porter un jugement indépendant sur chacune des questions portées devant elles, sans avoir à craindre ni la Couronne, ni le peuple (3).

Quand doit avoir lieu une dissolution.

Mais dès qu'un appel au pays a été décidé, la dissolution doit avoir lieu dans le plus bref délai ; c'est-à-dire aussitôt que les affaires urgentes, en instance devant le Parlement, seront expédiées : l'opposition, pendant ce temps, devra aider le ministère à terminer les affaires et devra s'abstenir de faire de nouveaux efforts pour l'embarrasser.

Par affaires urgentes, on entend les mesures impéra-

(1) Voir Russell, *Life of Fox*, v. 2, pp. 54, 95 ; Gladstone, *Hans. D.*, v. 192, p. 1606.
(2) Toulmin Smith, *Parl. Rememb.* 1859, p. 74; *Ed. Rev.* v. 128, p. 575.
(3) Voir *Hans. D.*, v. 9, pp. 346-348, 435, 449, 588; *Romilly's Life*, v. 2, p. 194 ; *Mir. of Parl.*, 1841, p. 2113, *Hans. D.*, v. 150, pp. 1076, 1085 ; v. 153, p. 1256 ; v. 198, pp. 103, 120.

tivement exigées par le service public ou auxquelles on peut procéder d'un commun accord. « Il est contraire à tous les usages et à l'esprit de la constitution, qu'un gouvernement puisse choisir les mesures qu'il jugera propres à être soumises à la considération d'un Parlement condamné », ou « qu'il puisse agir en toute liberté pour des motifs de partis, en ce qui touche les mesures qu'il présentera ou celles qu'il retiendra » (1). D'après le même principe, il est d'usage, quand le Parlement est sur le point d'être dissous, soit à l'occasion d'une crise ministérielle, soit pour toute autre raison, de limiter l'octroi des crédits aux sommes suffisantes pour couvrir les dépenses indispensables du service public, jusqu'au moment où le nouveau Parlement pourra s'assembler (2).

Quand la dissolution peut-elle être conseillée ?

Ici, il convient de remarquer les hypothèses particulières dans lesquelles l'usage constitutionnel donne à un ministre le droit de conseiller à la Couronne d'exercer sa prérogative de dissoudre le Parlement.

Une dissolution peut légitimement intervenir :

1° lorsque l'on veut connaître l'opinion du pays sur le renvoi des ministres par le souverain ; ceci a eu lieu en 1783, en 1807 et en 1834 ;

2° lorsqu'il y a entre les deux Chambres du Parlement un conflit qui a rendu impossible tout travail en commun (3) Heureusement, de tels cas ne se sont pas

(1) Sir R. Peel. *Mir. of Parl.*, 1841, pp. 2136, 2137.
(2) *Hans. D.*, v. 192. pp. 1604, 1606.
(3) Ceci se produisit, en 1679, à la suite du refus de la Chambre des Lords de mettre en accusation le Lord Trésorier Danby ; en

présentés depuis l'établissement définitif du gouvernement parlementaire (1);

3° lorsque l'on veut s'assurer des sentiments du corps électoral sur quelque acte important du gouvernement exécutif, comme en 1806, après la rupture des négociations de la paix avec la France, dans l intention de fortifier le gouvernement dans la continuation de la guerre (2); de même encore, lorsque l'on veut connaître le sentiment des électeurs touchant quelque autre question de politique générale sur laquelle les ministres de la Couronne et la Chambre des Communes ne sont pas d'accord (3);

4° une dissolution peut également intervenir toutes les fois qu'il y a une raison de croire que la Chambre des Communes ne représente pas exactement les opinions et les désirs de la nation. A cet égard, depuis 1784 (4), il a été complètement établi, comme règle constitutionnelle, que, lorsque les Communes refusent leur confiance aux ministres de la Couronne, une dissolution peut poser la question de savoir si, en agissant ainsi, elles expriment exactement l'opinion du pays : la Chambre des Communes ne peut, sans encourir le

1701, au sujet des discussions nées de la mise en accusation de Somers et autres ministres; en 1705, à cause des discussions qui s'élevèrent à propos des « Aylesbury men » (*Burnet's Own Time*, A. D. 1701, 1705; *State Trials*, v. 14, p. 695).

(1) Lord Brougham déclarait, en 1846, que « lorsqu'il existe une divergence d'opinions entre les deux Chambres du Parlement, un appel au peuple est ordinairement « considéré comme nécessaire » (*Hans. D.*, v.83, p.34). Il oublie de remarquer que, loin d'être ordinaire, un tel appel n'a pas eu lieu depuis cent cinquante-ans. — *Walpole*.

(2) *Parl. D.*, v. 8, p. 27; Voir aussi *Mir. of Parl.*, 1835, p. 64.

(3) Ainsi en 1831, 1852, 1857 et en 1859.

(4) Voir Russell, *Memorials of Fox*, v. 2, p. 245.

reproche d'être factieuse, essayer à résister de l'exercice de la prérogative, en refusant les subsides nécessaires à la continuation du service public jusqu'au moment où un nouveau Parlement pourra être assemblé (1).

Quand l'on peut critiquer une dissolution.

La prérogative de dissolution doit être exercée avec beaucoup de discrétion et de ménagement. Des dissolutions du Parlement fréquentes, inutiles, ou précipitées « émoussent le tranchant de l'arme puissante donnée à la Couronne pour sa protection » ; toutes les fois qu'elles ont eu lieu dans ces conditions irrégulières, elles ont été néfastes à l'Etat (2).

Opinion d'Austin sur la mission du roi.

« Il ne faut pas croire », dit le professeur Austin, en parlant du contrôle exercé sur le Parlement au moyen de la prérogative royale de dissolution, « que le roi est sans pouvoir parce que son pouvoir de contrôle est rarement exercé. Comme son pouvoir dépend, en grande partie, de l'attachement raisonné du peuple à la fonction royale, la permanence du pouvoir serait mise en danger, si la prérogative était arbitrairement exercée. Le pouvoir de la Couronne de contrôler les Chambres opère silencieusement. Il en est fait un rare emploi dans la pratique ; mais il pourrait être exercé en fait, si l'exercice en devenait nécessaire et était sanctionné par l'approbation du pays » (3).

Aucun ministre de la Couronne ne doit conseiller une dissolution du Parlement, s'il n'a un espoir raisonnable

(1) Grey, *Parl. Govt.*, nouv. éd., p. 79.
(2) Peel, *Memoirs*, v. 2, pp. 44, 294 ; *Ed. Rev.*, v. 139, p. 547.
(3) *Plea for the Constitution*, p. 5.

de réunir la majorité des membres dans la nouvelle Chambre des Communes, qui, « loyalement et cordialement sera d'accord avec lui sur les grands principes politiques » ; en d'autres termes, il ne doit point conseiller la dissolution, s'il n'a pas la conviction morale qu'une dissolution lui procurera au Parlement « l'appui d'une forte majorité » (1).

Il n'y a pas de principe constitutionnel qui nécessite un appel au pays avant qu'il soit légiféré sur de grandes questions politiques, alors même qu'il s'agirait d'apporter des changements organiques dans la constitution elle-même ; en effet, en vertu de la véritable théorie du gouvernement représentatif, affirmée par les autorités les plus compétentes et renforcée par l'usage invariable du Parlement, la Chambre des Communes en fonctions a compétence pour décider toute mesure qu'elle juge nécessaire au bien de la nation (2).

Devoir du Souverain en ce qui concerne la dissolution.

Une importante garantie contre l'exercice abusif de cette prérogative, c'est que, avant toute dissolution, il faut obtenir nettement l'approbation formelle du souverain après que toutes les circonstances lui auront été expliquées et qu'il les aura longuement exami-

(1) Peel, *Memoirs*, v. 2, pp. 294, 297 ; Grey, *Parl. Govt.*, nouv. éd., p. 80 ; Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 156.

(2) Exemple, « le Septennial Bill » de 1716 (Hallam, *Const. Hist.*, v. 3, p. 316 ; Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 1, p. 301) ; les Actes d'Unions entre l'Angleterre et l'Écosse et entre la Grande-Bretagne et l'Irlande (*Parl. Hist.*, v. 35, p. 857) ; l'abolition de la loi sur les céréales, en 1846, par un Parlement élu avec l'idée que ces lois seraient maintenues ; dans tous ces cas, on procéda sans demander la dissolution et les arguments de ceux qui, en ces occasions, la proposèrent, furent déclarés « ultra démocratiques, dangereux et sans exemple », par les hommes d'État, aussi bien Whigs que par les Tories (*Hans. D.*, v. 83, p. 33 ; v. 84, p. 464 ; v. 85, pp. 224-226 ; v. 191, p. 930).

nées (1). Dans ces hypothèses « le souverain ne doit, en aucune manière, être un instrument passif entre les mains de ses ministres ; il n'est pas seulement de son droit, c'est aussi son devoir, de chercher à se faire une opinion sur les avis qui peuvent lui être présentés. Si, en refusant d'agir selon leurs conseils, il encourt une grave responsabilité, alors qu'en définitive les ministres se trouvent soutenus par l'opinion publique, il n'existe aucun cas, peut-être, où cette responsabilité est plus sûrement et plus utilement encourue que lorsque les ministres demandent l'autorisation d'en appeler au peuple d'une décision prononcée contre eux par la Chambre des Communes ». Les ministres peuvent, en effet, présenter cette requête, alors qu'il n'y a aucune probabilité que le vote de la Chambre sera infirmé par la nation et alors que la mesure pourra être préjudiciable aux intérêts généraux. En ce cas, le souverain doit évidemment refuser d'accorder la dissolution (2).

Intervention parlementaire à l'égard de la dissolution.

Chaque Chambre du Parlement possède le droit indéniable de s'adresser à la Couronne pour demander que le Parlement ne soit pas dissous ou pour exprimer une opinion sur les circonstances dans lesquelles cette prérogative a été exercée (3). Mais les autorités modernes tombent d'accord pour s'élever contre toute intervention du Parlement dans le droit de la Couronne

(1) Wellington, dans *Peel's Memoirs*, v. 2, p. 300.
(2) Grey, *Parl. Govt.*, nouv. éd., p. 80.
(3) *Parl. Hist.*, v. 24, p. 832 ; May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 459 ; voir la motion de M. Smolleth, *Hans. D.*, v. 218, p. 1101.

d'en appeler de la Chambre des Communes au pays chaque fois qu'elle le jugera nécessaire ; il n'y a pas à se demander si la Chambre trouve cet appel plus ou moins sage (1).

De l'avis général, l'alternative d'une démission des ministres ou d'une dissolution du Parlement est maintenant laissée à la discrétion et à la responsabilité des ministres ; et bien que, lorsqu'ils ont opté pour la dissolution, ces derniers aient été l'objet de critique, il n'y a pas eu, depuis l'année mémorable de **1874**, de tentative directe pour intervenir dans la prérogative qui appartient à la Couronne de dissoudre le Parlement au moment et pour les raisons qu'elle juge convenables (2).

Le « cri » aux élections.

Lorsqu'une dissolution du Parlement a lieu, que ce soit pour avoir l'opinion des électeurs sur une question qui divise le gouvernement exécutif et la Chambredes Communes, ou pour tout autre motif constitutionnel, les ministres ne sont pas limités, dans leur appel à la nation, à la question particulière en litige ; ils sont libres de soulever tout autre problème ou de pousser devant les électeurs tout cri de ralliement qu'ils considèrent comme compatible avec leur politique et leurs principes (3).

Il est habituel pour les ministres d'en appeler aux corps électoraux pour tout ce qui regarde une ligne politique déterminée ou pour toute mesure sur laquelle ils désirent connaître l'opinion du pays ; d'autre part,

(1) Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 1, p. 222.
(2) May, *Const. Hist*, v. 1, p. 460.
(3) Peel, *Memoirs*, v. 2, pp. 292-297.

il est répondu à cet appel, par l'élection de membres qui s'engagent plus ou moins à suivre une voie déterminée sur cette question particulière ; néanmoins, la constitution britannique rejette l'idée qu'un membre de la Chambre des Communes est, en quelque manière, un délégué (1). Une fois choisi pour cette haute mission de confiance, il doit être libre d'agir suivant son jugement propre et indépendant ; il fait, en effet, partie d'une assemblée délibérante libre. Sans doute, il est tenu de respecter l'engagement spécial qu'il a pris ; cependant, s'il est sage, il évitera de s'enchaîner par des promesses et des conditions ; il se souviendra constamment des obligations supérieures qu'il a comme membre du Grand Conseil de la Couronne : or ce dernier est convoqué pour décider de toutes les affaires de l'Etat, non pour des raisons d'intérêt local, ni pour donner satisfaction à des préjugés régionaux ou à des intérêts de parti, mais pour le plus grand avantage de la communauté tout entière (2).

Promesses.

Si le verdict du pays se prononce, lors des élections générales, contre les ministres, ceux-ci peuvent néanmoins rester en fonctions jusqu'à ce que le nouveau Parlement se soit réuni et se soit définitivement prononcé sur leur sort ; la Chambre des Communes est, en

Un nouveau Parlement décide du sort des ministres.

(1) Voir Stubbs, *Const. Hist.*, v. 3, p. 485.

(2) Voir sur ce point, les excellentes règles du gouvernement représentatif posées par Lord Brougham, dans son *Political Philosophy*, part. III, ch. XI. opinion constitutionnelle d'E. Burke, J. S. Mill et T. B. Macaulay dans Amos, *Fifty Years' Eng Const.*, pp. 50-55 ; Grey, *Parl. Govt.*, nouv. éd., p. 77 ; Mill, *Repres. Govt.*, p. 228 ; Park's *Lectures*, pp. 134-138 citant le précieux

effet, l'organe légitime du peuple et l'opinion de ce dernier ne peut être constitutionnellement constatée que par ses représentants au Parlement (1). Il est cependant nécessaire, et cela concorde avec les précédents, qu'en ce cas le nouveau Parlement soit convoqué sans délai.

Au moment où le Parlement se réunit, on saisit d'habitude la première occasion pour obtenir un vote décisif sur le sort d'un ministère battu aux élections. L'adresse en réponse au discours du trône fournit une excellente occasion pour la présentation d'un amendement déclarant que les conseillers de la Couronne ne possèdent pas la confiance de la Chambre. Cette motion, si elle est acceptée, entraîne la démission immédiate du ministère.

Quand les Chambres du Parlement ont reçu notification de la démission des ministres ou de leur renvoi du pouvoir et que l'administration est dissoute, d'ordinaire elles s'ajournent jusqu'au moment où un nouveau ministère sera formé.

Procédure suivie lors de la chûte des ministres.

Il convient, et c'est l'habitude, que la motion d'ajournement, en cette circonstance, soit présentée par l'un des anciens ministres, à la requête de la personne qui est chargée de la formation du nouveau ministère (2). Tous les ajournements qui, dans la suite, pourraient être

article de *Am. Jurist.*, nº 8 ; Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 475 ; May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 445 ; *North Am. Rev.*, v. 118, p. 14 ; et cf. *Hans. D.*, v. 187, p. 719 ; v. 235, pp. 575, 1513.

(1) Russell, *Life of Fox*, v. 2, p. 89 ; *Mir. of Parl.*, 1835, p. 47. En 1868 et en 1880, M. Disraeli (Lord Beaconsfield) et en 1874 et 1886, M. Gladstone, ayant été battus, donnèrent immédiatement leur démission avant la réunion du Parlement.

(2) *Hans. D.*, v. 123, pp. 1705, 1706.

nécessaires, en attendant que les nouveaux arrangements soient conclus, doivent être proposés de la même manière (1). C'est, qu'en effet, malgré leur retraite, les ministres sortants sont tenus de diriger les affaires ordinaires du Parlement et du pays, tant qu'ils détiennent les sceaux de leurs fonctions. De plus, ils continuent à rester en possession de leur autorité et de leurs fonctions officielles ; ils encourent l'entière responsabilité de toutes les affaires publiques jusqu'au jour où leurs successeurs seront entrés en fonctions (2) par la cérémonie du baise-mains.

Nominations aux fonctions publiques faites par les ministres sortants.

Sur ce point, Sir Robert Peel déclarait : « Bien que les membres d'un ministère aient donné leur démission, ils ont le droit de faire telles nominations exigées par le service public et de continuer à en faire jusqu'à ce qu'ils soient remplacés aux affaires par l'entrée en fonctions de leurs successeurs. Il a toujours été d'usage de remplir les vacances. Les pairies promises par le prédécesseur d'un ministre en fonctions ont été accordées quoi qu'il n'y eut aucun document signé ou scellé à ce sujet Du moment où il est prouvé que ces pairies ont été réellement accordées par le ministre sortant et qu'il avait pris le bon plaisir de la

(1) *Haus.* D. p. 1717.

(2) *Parl. Deb.*, v. 16, p. 735 ; *Hans. D.*, v. 195, p. 734. Sur la proposition de M. Pitt, en 1801, voir Stanhope, *Life of Pitt*, v. 3, p. 296 ; voir aussi *Mir. of Parl.*, 16 novembre 1830, pp. 273, 536, 541 ; *Ib.*, 1834, p. 2720 ; Campbell, *Chanc.*, v. 6, p. 566 ; Campbell, *Ch. Just.*, v. 2. p. 389 Quant à l'usage suivi dans les colonies sur ce point, voir Victoria, *Parl. Deb.*, v. 34, p. 53-56.

Couronne à ce sujet, le ministre au pouvoir confirme cette concession ; ainsi il respecte les engagements pris par ses prédécesseurs. Ceci arrive constamment » (1).

Néanmoins, « on doit user avec discrétion du droit de remplir les vacances, et cette faculté n'a pas été invariablement exercée par les ministres sortants. En 1782, George III intervint pour s'y opposer (2) » ; quand, en 1852, le ministère Russell démissionna, il laissa plusieurs vacances sans les remplir (3). Au contraire, en 1858, lord Palmerston, après sa démission et avant la nomination de son successeur, attribua « trois des plus grandes dignités de la Couronne — trois jarretières — qui étaient sans titulaires, à trois gentilshommes éminents, ses amis et ses partisans » (4). De même, en 1866, lors de la chûte du second ministère Russell, une charge fut pourvue de titulaire par ce gouvernement, bien qu'elle ne fut devenue vacante que deux jours après la démission du ministère (5). L'intervention du Parlement dans l'exercice de la prérogative en ces circonstances, ne s'est jamais produite et ne se justifierait que dans des cas d'abus flagrants (6).

Dans l'intervalle qui s'écoule entre la retraite d'un

(1) *Hans D.*, v. 74, pp. 68, 82. Guillaume IV créa deux ou trois pairs après la démission du ministère Grey, et cela sur l'avis de Lord Grey, *Corresp. Will. IV. with Lord Grey*, v. 2, pp. 397, 405.
(2) Donne, *Corresp. Geo. III*, v. 2, p. 419.
(3) *Com. Pap.*, 1852-3, v. 25, pp. 344, 345 ; *Hans. D.*, v. 126, p. 879.
(4) *Hans. D.*, v. 195, p. 734.
(5) *Ib.*, v. 184, p. 751.
(6) *Ib.*, v. 195, pp. 731, 752.

Procédure suivie quand les ministres sont en dehors du Parlement.

ministère et la nomination de son successeur — intervalle qui a varié en durée, au XVIIIe siècle, de un à trente-sept jours — et de même pendant la période qui s'écoule nécessairement entre la promulgation des nouveaux *writs* dans la Chambre des Communes pour la réélection des nouveaux ministres, il n'est pas dans les usages actuels qu'une question politique importante soit discutée dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement (1). On a coutume d'atermoyer de jour en jour, durant toute cette période ; les séances n'ont lieu que pour traiter les « affaires absolument essentielles, et qui ne prêtent pas à discussion » (2). Si les Chambres continuent à siéger, du moins, en règle générale, « aucune motion qui pourrait faire naître des divergences d'opinions » ne sera soulevée (3).

Cette règle comporte cependant une exception. Il ne serait pas régulier de s'adresser à la Couronne pour lui demander la production de documents, tant que le souverain est privé de ses conseillers responsables (4) ; aucune réponse ne peut être faite à cette adresse jusqu'à ce que le souverain ait un ministre responsable par l'or-

(1) *Mir. of Parl.*, nov. 1830, pp. 272, 337 ; *Hans. D.*, v. 114, p. 889.
(2) *Mir. of Parl.*, v. 119, p. 914 ; *Ib.*, v. 136, p. 1309 ; *Ib.*, v. 148, pp. 1870-1892 ; *Ib.*, v. 184, pp. 692, 697, 722. Durant un interrègne ministériel, en 1866, l'assentiment royal fut donné par commission à plusieurs bills (*Ib.*, p. 694). En ce qui touche les comités choisis siégeant à ce moment, la pratique n'a pas été uniforme (Voir *Mir. of Parl.*, 1835, p. 847 ; *Hans. D.*, v. 184, p. 649).
(3) *Mir. of Parl.*, 1841, sess. 2, p. 250 ; *Hans. D.*, v. 123, p. 1709.
(4) *Mir. of Parl.*, 1835, p. 849.

gane duquel il agira (1); toutefois, si l'interrègne ministériel devait se prolonger trop longtemps, la Chambre des Communes pourrait intervenir, et, par une adresse à la Couronne, essayer de mettre fin à des délais si préjudiciables et si inadmissibles (2). En plusieurs circonstances, des adresses de ce genre ont été votées ou proposées; et d'ordinaire, elles ont amené le souverain à faire une réponse conforme aux opinions constitutionnelles qui y étaient exprimées (3).

Entrevues entre les ministres sortants et les nouveaux ministres.

Au cas de changement de gouvernement, les ministres sortants ont l'habitude d'expliquer à leurs successeurs, dans des entrevues personnelles, l'état des affaires publiques dans leurs départements respectifs (4). La coutume est aussi que les ministres sortants laissent, en partant, un memorandum sur tel ou tel sujet, expliquant que, en raison de la position du gouvernement, ils estiment préférable de ne prendre actuellement aucune décision, et qu'ils laissent à leurs successeurs le soin de le régler (5). Ils sont aussi tenus d'honneur de communiquer aux fonctionnaires intéressés toute information particulière sur les affaires publiques, qui peut leur avoir été envoyée dans la croyance qu'ils étaient encore en fonctions (6).

Les fonctionnaires publics, en se retirant, doi-

(1) Lord J. Russell, *Hans. D.*, v. 125, p. 724.
(2) *Hans. D.*, v. 136, p. 1300.
(3) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 462.
(4) *Hans. D.*, v. 119, p. 245; *Ib.*, v. 135, p. 1226; v. 184, pp. 1344, 1606; *Lewis Administrations*, p. XVIII.
(5) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 195, p. 751.
(6) *Ib.*, v. 150, pp. 404-409, 526.

vent laisser tous les documents publics, quels qu'ils soient, qu'ils ont pu recueillir pendant la durée de leurs fonctions ; ainsi un historique complet de toutes les affaires publiques pourra être conservée dans les archives du département. Cependant, les lettres privées ne sont pas comprises dans cette règle, alors même qu'elles se rapporteraient exclusivement aux affaires de l'Etat. D'autre part, aucun ancien ministre n'est libre de citer au Parlement un document qu'il a reçu pendant qu'il était aux affaires, à moins qu'il ne le place, au préalable, sous les yeux du Parlement (1).

Conservation des documents officiels.

Lorsqu'une opposition arrive au pouvoir, elle n'est point censée « abandonner ses propres engagements pour adopter ceux de ses adversaires » (2). Et bien que, comme nous l'avons vu, les nouveaux ministres aient l'habitude de ratifier et de donner effet aux intentions de leurs prédécesseurs dans la distribution des distinctions personnelles et des récompenses (3), il n'y a cependant pour eux aucune obligation dans les matières de politique générale. S'ils désapprouvent les mesures projetées par leurs prédécesseurs et qui ne sont point encore entièrement accomplies lorsque le changement de ministère s'est produit, ils ont parfaitement le droit de rejeter péremptoirement ces mesures ; ils peuvent s'abstenir de compléter une concession, une nomination

L'opposition quand elle arrive au pouvoir.

(1) *Hans. D.*, v. 169, pp. 378, 475.
(2) Sir G. Lewis, *Ib.*, v. 153, p. 1424.
(3) *Ante*, p. 200.

ou une commission, qui doit être faite par la Couronne, lorsqu'ils ne veulent pas en assumer la responsabilité (1).

Il est en dehors de tout usage, et même sans précédent dans les temps modernes qu'un nouveau ministère, au sein d'un nouveau Parlement, ait essayé de faire passer des mesures réactionnaires ; si ce n'est dans le cas où il a acquis la conviction la plus formelle que la politique nationale avait subi un changement radical (2). Mais, en tous cas, un nouveau ministère doit adhérer fidèlement à toute politique acceptée par la Couronne et le pays vis-à-vis des autres nations, alors même que, personnellement, il ait pu exprimer des opinions contraires lorsqu'il constituait l'opposition. En entrant en fonctions, en effet, un homme d'État est constitutionnellement tenu de faire son possible pour maintenir cette unité de politique, qui est essentielle à la conduite des affaires publiques d'une grande nation (3). De même, c'est un principe, qui nécessairement doit être maintenu, que — si le gouvernement est exercé par des partis rivaux qui se succèdent au pouvoir — néanmoins, le gouvernement de la reine est continu et dirigé, sans qu'il puisse être indûment détourné de sa marche pour des raisons d'hostilité politique (4).

(1) Voir différents cas dans *Hans. D.*, v. 9, pp. 426 ; v. 169, p. 777 ; v. 185, p. 1321 ; v. 198, p. 1372 ; v. 201, p. 574.
(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 220, p. 1707. Voir débats à la Chambre des Communes sur l'*Endowed Schools Act Amendment, Bill*, juillet 1874, et *Hans. D.*, v. 229, p. 931.
(3) Lord J. Russell, *Ib.*, v. 150, p. 759 ; Lord Salisbury, *Ib.*, v. 204, p. 250 ; *Ib.*, v. 219, pp. 717, 724 ; *Quar. Rev.*, v. 146, p. 93.
(4) *Hans. D.*, v. 212, p. 799 ; *Ib.*, v. 221, p. 373.

Plaintes contre des anciens ministres au sujet de leur mauvaise administration.

Depuis l'établissement du gouvernement parlementaire, il n'a jamais été d'usage en Angleterre, pour aucun ministre, lorsqu'il arrive au pouvoir, de se servir de son autorité et de son influence au Parlement pour provoquer une enquête sur les actes de ses prédécesseurs. Ces actes étaient soumis à la critique parlementaire au moment où ils s'accomplissaient ; s'ils n'ont pas été condamnés à cette époque, ils doivent être considérés comme ayant été approuvés. Toutefois, il est du droit du Parlement d'examiner certains sujets particuliers de plaintes dirigées individuellement contre d'anciens ministres, lorsque ces faits sont découverts et qu'ils nécessitent une enquête (1). Mais la puissance d'un gouvernement ne devrait jamais s'exercer contre ses prédécesseurs, en vue, soit d'obtenir, pour de purs motifs de parti, une censure de la politique suivie par eux, soit de faciliter une enquête sur la politique et l'opportunité des mesures prises par eux lorsqu'ils tenaient les rênes du gouvernement (2) ; il n'en serait autrement que s'il s'agissait de remédier à des défectuosités administratives ou de corriger des abus.

Notre exposé des origines du développement et de l'état présent du système gouvernemental en Angleterre, de ses relations avec la Couronne d'une part, et avec le Parlement d'autre part, est maintenant terminé.

(1) Voir par exemple la conduite suivie vis-à-vis de Lord St. Vincent, ex-premier Lord de l'Amirauté et les plaintes dirigées en 1861 contre Lord Palmerston accusé d'avoir falsifié des dépêches, sous un ministère précédent, *Hans. D.*, v. 162, p. 37.

(2) Lord John Russell et Sir Robert Peel, *Hans. D.*, v. 67, pp. 147, 184 ; *Ib.*, v. 219, p. 747.

Retour sur le passé.

En passant en revue les étapes successives que la constitution a traversées depuis la conquête normande jusqu'à nos jours, nous remarquons qu'elles nous montrent, tour à tour, la suprématie du pouvoir politique résidant dans la Couronne sous le gouvernement par la prérogative, dans les hautes classes depuis de Révolution jusqu'au Reform Bill de 1832, et à la fois dans les classes aristocratiques et moyennes depuis cette époque jusqu'en 1867. Par l'extension de la représentation en 1867 et en 1884, nous sommes entrés dans une ère nouvelle, où l'élément démocratique est indubitablement en progrès.

Commencement d'une nouvelle ère politique.

C'est le moment, semble-t-il, de montrer à ceux qui ont aujourd'hui le pouvoir politique, le fonctionnement pratique de ce système, dans lequel les meilleurs éléments monarchiques et aristocratiques ont été jusqu'ici harmonieusement combinés avec ceux de la représentation populaire, en vue d'assurer un gouvernement fort et stable pour le progrès du bien de la nation et pour l'entière sauvegarde de la liberté individuelle.

La persistance des bienfaits dont jouit la nation britannique, maintenant qu'elle possède des libertés plus étendues, dépendra de l'observation rigoureuse de ces principes fondamentaux de gouvernement, qui forment la loi non écrite de la constitution et résument la sagesse et l'expérience de plusieurs générations. Par la reconnaissance de ces principes, l'autorité de la Couronne et l'influence de la propriété foncière ont obtenu une part légitime dans le contrôle des délibérations de la Chambre des Communes, devenue aujourd'hui dans l'Etat le centre

du pouvoir politique suprême. Une Chambre des Communes dans laquelle l'exécutif est fort,—et dans laquelle les conseillers de la Couronne peuvent diriger le gouvernement et guider le cours de la législation vers une politique déterminée, connue et approuvée par une majorité de cette Chambre— voilà la dernière Chambre de l'ancienne monarchie d'Angleterre. Mais, pour assurer ce résultat, la Chambre des Communes doit elle-même être libre, indépendante de la volonté capricieuse du peuple, et s'abstenir de prendre des engagements pour l'avenir. Autrement, elle ne saurait donner un appui intelligent au gouvernement de la reine (quels que soient ceux qui l'assument); elle ne saurait non plus remplir convenablement les fonctions pour lesquelles elle est nommée. Une Chambre des Communes dépendant du caprice populaire et ballottée de ci et de là par les démagogues du dehors, engendrera inévitablement un ministère qui sera le reflet de sa propre instabilité et s'efforcera de gouverner sans programme politique fixe, uniquement comme le représentant de la volonté inintelligente d'une démocratie tyrannique (1).

Conseils de M. Mill à la Chambre des Communes.

Je ne puis mieux terminer ce chapitre qu'en citant les paroles d'un des plus éminents commentateurs du gouvernement représentatif, dont les idées, quoique élaborées dans un cabinet de travail, ont été éprouvées et confirmées par l'expérience pratique du Parlement. Dans l'un de ses derniers discours à la Chambre des Communes, M. Mill s'exprime ainsi :

(1) Voir un article très bien fait et instructif sur le « gouvernement démocratique dans Victoria », dans la *West. Rev.*, v. 33. p. 481.

« Quand un corps politique saura ce qu'il peut faire et ce qu'il ne peut pas faire, il comprendra de mieux en mieux que son affaire n'est pas d'administrer, mais de veiller à ce que l'administration soit confiée à des personnes capables et à ce que celles-ci remplissent leurs devoirs. J'espère que l'on comprendra de mieux en mieux que le devoir de cette Chambre consiste à mettre les personnages habiles au banc de la Trésorerie et, lors qu'elles y seront, de veiller à ce qu'elles remplissent leurs fonctions. Même dans les affaires législatives, son devoir essentiel (et il est plus en harmonie avec les aptitudes d'une assemblée populaire) consiste à exiger que les affaires soient traitées par les hommes les plus compétents : elle doit borner son intervention directe à donner plus de force à la discussion sérieuse et plus de publicité aux arguments présentés *pour* et *contre*, à conseiller ceux qui font le travail et à les arrêter s'ils sont disposés à mal faire. Plus le peuple aura fait l'expérience de ces principes, et plus il en comprendra l'importance » (1).

(1) M. J. S. Mill. 17 juin 1868, *Hans. D.*, v. 192, p. 1731.

CINQUIÈME PARTIE

LE PARLEMENT

CHAPITRE PREMIER

LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

I

La conduite des affaires.

Le Parlement. Le Parlement de la Grande-Bretagne se compose du Roi (ou de la Reine) et des trois Etats du royaume : les Lords spirituels, les Lords temporels et les Communes. Mais c'est la Couronne et non le corps désigné pour la conseiller et l'assister qui est investie par la Constitution de l'autorité législative. D'après les termes même du vieux « *Year Book* » (de la 23e année d'Edouard III), on peut dire encore que « c'est

le Roi qui fait les lois, avec l'assentiment des Pairs, etc., et non point les Pairs et les Communes » (1). Dans sa capacité collective, le Parlement exerce dans et sur le royaume une autorité suprême à laquelle la Constitution n'a assigné aucune limite. Ainsi que le dit sir Edward Coke, le pouvoir du Parlement est « si transcendant et si absolu qu'il ne saurait être limité pour aucun motif, ni par aucune personne ».

Sa dépendance vis-à-vis de la Couronne.

De la suprématie du souverain dans une monarchie constitutionnelle, il résulte nécessairement que la réunion régulière du Parlement est indispensable ; néanmoins, l'existence légale de cette haute Assemblée dépend entièrement de l'exercice de la prérogative royale. Le Parlement est convoqué par un *writ* royal, et se réunit, pour expédier les affaires, au moment et au lieu qu'il plaît au Roi de fixer. Le délai qui s'écoule nécessairement entre la date de la convocation par proclamation royale et la réunion du Parlement était autrefois de quatorze jours, mais un *statute* récent l'a réduit à six jours (2).

Réunion du Parlement.

Les dispositions légales actuellement en vigueur pour la réunion du Parlement, exigent qu'il ne s'écoule pas plus de trois ans entre la clôture d'un Parlement et la promulgation des *writs* qui en convoquent un nouveau (3). Néanmoins, l'usage constitutionnel, c'est la nécessité d'une réunion

(1) Stubbs, v. 2, p. 572 ; Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 51 ; Lord Redesdale dans Colchester's *Diary*, v. 3, p. 47.
(2) *Hans. D*, v 203, p. 1146 ; 33 et 34 Vict. c. 81.
(3) 16 Chas. II, c. 1 ; 6 et 7 W. et M. c. 2, *Hats. Prec.*, v. 2, p. 292.

annuelle du Parlement. Les subsides pour le service public sont votés annuellement; d'autre part, les *acts* pour le contrôle de l'armée et de la marine sont limités à la durée d'une année ; ils doivent être renouvelés avant l'expiration de ce terme (1).

Ouverture du Parlement.

Pour donner vie et existence à un Parlement et lors de lui permettre d'exercer ses fonctions, la présence personnelle ou l'autorité déléguée de la Couronne est nécessaire lors de l'ouverture officielle de la session. Au commencement de tout nouveau Parlement et de toute session qui suit une prorogation, les motifs de la convocation doivent être exposés aux deux Chambres dans un discours du trône, soit par le souverain en personne, soit par des commissaires désignés pour le représenter; jusqu'à ce que cette formalité soit accomplie, aucune des deux Chambres ne peut s'occuper d'affaires (2). La décision par laquelle la Chambre des Communes choisit un « *speaker* » ne fait pas exception à cette règle; la Chambre est spécialement autorisée, en effet, par l'ordre du souverain, à faire choix d'un président, et le souverain s'abstient de faire connaître les motifs de la convocation du Parlement jusqu'au moment où les communes seront complètement organisées par l'élection de leur Speaker (3).

Le Parlement ne peut commencer ses délibérations qu'au moment fixé par le roi et ne peut les continuer plus longtemps qu'il ne le permet. Autrefois, une dissolution immédiate suivait la mort du souverain régnant.

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 659.
(2) Pour l'historique du discours du trône, voir *ante*, p. 78 et s.
(3) 2 *Hats. Prec.*, pp. 308, 327; Voir aussi *Mir. of Parl*, 1833, p. 1.

Mais après la Révolution, on admit qu'un Parlement en fonctions continuerait d'exister après la mort du souverain pour une période de six mois, mais pas plus. Une clause du *Reform Act* de 1867 stipule que dorénavant une dissolution du Parlement n'est pas obligatoire que lorsque la Couronne passe sur une autre tête (1).

Chaque Chambre a un pouvoir discrétionnaire d'ajournement ; mais la Couronne a le droit de mettre fin à un ajournement dépassant quatorze jours (2).

Les délibérations du Parlement peuvent prendre fin à tout moment par l'exercice du pouvoir royal de prorogation (3) ; alors sont arrêtées toutes les mesures en discussion, à l'exception des mises en accusation par la Chambre des Communes, des *writs of error* et des appels portés devant la Chambre des Lords ; il s'agit là d'actes judiciaires, qui sont maintenus dans le *statu quo* de Parlement en Parlement (4).

Tous les procès en instance devant les comités d'élections sont suspendus par une prorogation du Parlement, mais sont repris, en vertu de la loi, dans la session suivante (5). A la suite d'une prorogation, toutes résolutions (6), bills et autres procédures en cours devant chaque Chambre, sont naturellement terminés et cessent d'avoir un effet ultérieur ; il n'en est autre-

(1) *Hans. D.*, v. 189, p. 738 ; Act. 30 et 31 Vict. c. 102, s. 51. Voir notes d'Anstey sur le *Representation of the People's Act*, 1867, p. 22.
(2) May, *Parl. Prac.*, 1883, p. 52 ; voir aussi Colchester's *Diary*, v. 2, p. 463.
(3) *Ib.*, v. 2, p. 374.
(4) *Hats. Prec.*, v. 4, p. 273, *n*.
(5) Act 11 et 12 Vict., c. 98.
(6) *Com. Pap.*, 1861, v. 11, p. 439.

ment que si, par une déclaration expresse, le Parlement ordonne qu'il y soit donné suite (1).

Une fois que le Parlement a été officiellement ouvert par l'exposé des motifs de la convocation, chaque branche de la législature a une compétence séparée et distincte; chaque Chambre peut s'occuper alors des affaires conformément à ses règlements, usages et coutumes sans avoir égard à la volonté royale et à son bon plaisir.

Indépendance du Parlement.

C'est un privilège ancien et incontesté des deux Chambres du Parlement, après la lecture du discours du trône, de procéder à leur discrétion ou convenance, sans être tenues de donner la priorité à la discussion des questions comprises dans le discours royal. Pour affirmer ce droit, les deux Chambres procèdent invariablement à la première lecture d'un bill, *pro forma,* avant de passer à l'examen du discours. Il y a même bon nom-

(1) La seule exception apparente à la règle, en ce qui concerne les résolutions, est relative au *standing Orders*. D'après l'usage du Parlement, ceux-ci sont considérés comme en vigueur, dans les sessions suivantes, jusqu'à leur abrogation. Dans le cas de bills privés, on a régulièrement relevé de la caducité les parties intéressées à la passation ou au rejet de ces bills, toutes les fois qu'une session a été close prématurément, à raison des exigences de la politique. Cela fut fait à l'égard de tous les bills privés — en 1820, 1831, 1841, 1857 et en 1859 — et à l'égard des Bills de railways seulement, en 1845 et 1847 ; on adopta, dans les deux Chambres, des résolutions permettant à ces bills d'être réintroduits dans la session suivante, et, par le moyen de motions présentées *pro forma* et sans contestation, de les amener au point où ils en étaient avant la prorogation du Parlement. En 1871, les Tramways (Metropolis) Bills furent suspendus de la même manière. *Comm. Journals,* v. 75, p. 119 ; v. 86, pt. 2, p. 525 ; *Mir. of Parl.*, 1841, pp. 2303, 2346 ; *Hans. D.*, v. 144, p. 2209 ; *Ib.*, v. 153, pp. 1528, 1607 ; May, *Parl. Prac,* éd. 1883, pp. 194, ; 779 ; *Com. Pap.*, 1859, s. 1, v. 3, p. 37 ; Com^e on the Jews'Act, *Hans. D.*, v. 152, p. 462 ; voir aussi *Ib.*, v. 192, p. 1078.

bre de cas dans lesquels elles en ont ajourné l'examen à un ou plusieurs jours, en faveur d'autres affaires (1).

Communications entre la Couronne et le Parlement.

Les communications officielles entre le souverain et le Parlement, sous forme de discours royaux ou de messages, et l'intervention de la Couronne pour un ajournement, une prorogation ou une dissolution du Parlement — qui, jadis, émanaient de la seule volonté du monarque — sont, dans notre système constitutionnel actuel, considérés comme les actes des conseillers responsables du souverain. Depuis leur introduction dans le Parlement, les ministres ont été considérés comme directement responsables de tout exercice de l'autorité royale. La reconnaissance de ce principe a entraîné d'importants changements dans les relations entre la Couronne et le Parlement. Si des bills désapprouvés par la Couronne sont introduits dans l'une ou l'autre Chambre, il n'est plus nécessaire de recourir au veto royal pour les rejeter. D'autre part, s'il est nécessaire de proposer au Parlement l'adoption de mesures impopulaires, les ministres sont là pour les expliquer et les défendre sous leur responsabilité personnelle. Et, s'il devient impossible de continuer à gouverner sans en appeler de la Chambre des Communes au corps électoral, les ministres de la Couronne sont eux-mêmes responsables de l'acte de dissolution.

Les opinions de l'une ou l'autre Chambre du Parlement s'expriment constitutionnellement, soit au moyen

(1) 2 *Hats. Prec.*, p. 309; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 48.

d'une adresse, d'un avis ou de remontrances à la Couronne, soit par le vote d'un bill ayant poureffet d'ajouter à une loi, d'y apporter des changements et de l'annuler. Mais une simple résolution de l'une ou de l'autre Chambre n'a de valeur légale qu'autant qu'elle contient l'opinion de la Chambre sur une matière rentrant dans la sphère de son autorité reconnue comme branche constitutive de la législature.

Résolutions du Parlement.

Chaque Chambre peut déclarer l'urgence d'une modification de la loi dans un certain sens, mais elle ne peut donner effet à ses opinions que par la voie régulière de la procédure parlementaire, c'est-à-dire par l'introduction et le vote d'un *bill* qui doit être adopté par les autres branches de la législature Une simple résolution de l'une des Chambres, ni même une résolution conjointe des deux Chambres, ne peut l'emporter sur un *Act* du Parlement (1) ou dispenser de ses obligations et cela alors même qu'elle ne se référerait qu'à un point concernant directement une seule Chambre de la législature. Parfois, un *statute* intervient spécialement pour déclarer valable et efficace « une résolution de la Chambre des Communes » (2) ou « une résolution des deux Chambres du

Ne peut enfreindre une loi existante.

(1) *Hans. D.*, v. 203, p. 1115; voir la discussion sur un *Standing order* nouvellement proposé et qui, par erreur, fut déclaré contraire aux dispositions d'un *Act* du Parlement ; *Ib.*, v. 233, pp. 693, 1527 ; voir l'objection faite à une résolution proposée à la Chambre des Lords, dans un cas de pairie écossaise, comme violant les dispositions d'un *Act* du Parlement, *Hans. D.*, v. 235, p. 937. De même, le *Board of Trade* ne sanctionnera pas un réglement provisoire proposant d'abroger une partie d'un *statute* général (*Comm. Pap.*, 1877, v. 16, p. 605).

(2) Comme par l'*Act* 25 et 26 Vict. c. 78 sec. concernant les contrats.

Parlement » (1) confirmant ou autorisant un acte du gouvernement qui, sans cela, ne serait pas légal.

Les résolutions abstraites sont critiquables.

Dans le cours ordinaire de la procédure, les résolutions de l'une et l'autre Chambre du Parlement doivent être l'expression d'opinions bien déterminées ou de faits qui serviront de base ou seront un acheminement préliminaire vers une mesure parlementaire prochaine. Les simples résolutions abstraites sur une question, qui trop communément sont considérées comme des armes permises par les luttes et les exigences des partis politiques, soulèvent de graves objections. On s'en sert généralement pour affirmer un principe, peut-être indéniable en lui-même, mais qu'il serait impossible ou inopportun d'appliquer en ce moment. En conséquence, elles tendent à enchaîner l'action présente du gouvernement, à précipiter la solution de grosses questions politiques, avant qu'elles ne soient mûres pour une solution et à obstruer la marche de la législation utile. C'est pour ces motifs que les hommes d'Etat les plus éminents s'accordent à les condamner (2).

(1) Ainsi pour l'*Act* 21 et 22 Vict. c. 106, sec. 55, sur l'emploi des troupes indiennes hors de l'Inde..

(2) Lord Althorp et Lord Stanley (comte de Derby), *Mir. of Parl.*, 1835, p. 682; Sir R. Peel, *Ib.*, 1840, p. 3524; Lord Lansdowne, *Hans. D.*, v. 94, p. 177; M. Cardwell, *Ib.*, v. 125. p. 615; M. Disraeli, *Ib.*, v. 151, p. 125; *Ib.*, v. 214, p. 1931; M. Gladstone, *Ib.*, v. 161, p. 1448. Toute tentative faite pour obtenir des ministres une adhésion prématurée aux principes qui, plus tard, seront compris dans des mesures législatives soulève également des objections; voir *Ib.*, v. 200, pp. 1130-1146.

II

Procédure parlementaire entre les deux Chambres.

Mesures législatives entre les deux Chambres.

Depuis plus de soixante-dix ans, on se plaint fréquemment, et de plus en plus vivement, que l'usage d'envoyer à l'approbation de la Chambre des Lords, dans la dernière période de la session, les *bills* votés par la Chambre des Communes, prive la Haute Assemblée du temps nécessaire pour un examen sérieux des mesures législatives (1). En 1848, Lord Stanley (plus tard Lord Derby) soumit à la Chambre des Lords un *bill* permettant aux Lords, lors du dépôt d'un bill voté par l'autre Chambre du Parlement, d'en ajourner l'examen, jusqu'au commencement de la session suivante, lorsque dans la session actuelle, une discussion sérieuse ne pouvait avoir lieu ; on recommencerait alors la procédure au point où elle en était lorsqu'on l'avait ajournée (2). Le bill fut voté par les Lords ; il fut renvoyé à la Chambre des Communes au comité choisi (*select committee*) pour les affaires publiques (3). Après avoir été soigneusement étudié dans cette commission, il fut répondu simplement qu'il n'y avait pas lieu d'en recommander l'adoption à la Chambre (4) : on dit que cette

(1) *Hans.* D, v. 159, p. 2145 ; et v. 194, p. 593.
(2) *Ib.*, v. 98, p. 329.
(3) *Ib.*, v. 100, pp. 131-137.
(4) *Com. Pap.*, 1847-8, v. 16, p. 146.

conclusion eut pour but « d'éviter tout sujet de conflit entre les deux Chambres » (1).

En **1852**, un bill pour simplifier la procédure parlementaire (*Parliamentary Proceedings Facilitation Bill*) semblable à celui présenté en **1848** par Lord Derby, fut déposé sur la table de la Chambre des Lords par Lord Lyndhurst. Il fut procédé à une première lecture ; mais le bill fut rejeté plus tard (2).

En **1854**, le projet fut repris par une autre commission de la Chambre des Communes (commission sur les travaux de la Chambre). Dans un projet de rapport qui figure dans ses minutes, la commission dit : « La commission a examiné une résolution en faveur d'un projet présenté à la Chambre haute par le comte de Derby en 1848, à l'effet de simplifier les affaires publiques, en permettant à chaque Chambre du Parlement d'ajourner, pendant la prorogation du Parlement, la discussion sur certains bills votés par l'autre Chambre et de reprendre la discussion après cette prorogation ; elle a aussi étudié une proposition destinée à être soumise prochainement à la Chambre des Lords en vue d'amener plus rapidement la fin de la session, en établissant comme règle qu'aucun bill ne pourra être lu une seconde fois, après une certaine date, si ce n'est dans des circonstances spéciales et urgentes ». « Sur ces propositions », est-il ajouté, « votre commission n'est pas préparée à donner une opinion formelle ». Toutefois, ce dernier

(1) *Hans. D.*, v. 194, p. 619; May (*Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 338), donne un résumé des tentatives faites de 1848 à 1869, à l'effet de passer ces bills, et des objections qu'elles ont soulevées.

(2) *Ib.*, v. 119, p. 317.

paragraphe fut omis dans le rapport adopté finalement par la commission (1).

L'autre proposition, relative au projet de rapport cité plus haut, était destinée à appliquer aux *bills* publics un principe restrictif analogue à celui déjà en vigueur, à la satisfaction générale, pour les bills privés. En 1854, sur la motion de Lord Redesdale, la Chambre des Lords adopta un *sessional order* déclarant qu'elle ne procéderait pas à une deuxième lecture d'un bill après le 25 juillet, à l'exception des *bills* de subsides et des bills pour lesquels une résolution de la Chambre votée avant la motion pour la seconde lecture, porterait que les circonstances qui rendent nécessaire la législation sur ce sujet, sont ou d'une actualité, ou d'une urgence telles, qu'elles rendent indispensable l'examen immédiat du bill (2). Mais dans la même session, après un long débat, les Lords décidèrent de continuer, malgré ce règlement, l'examen d'un bill relatif à la corruption en invoquant l'urgence (3). Au cours de la session de 1855, le règlement fut renouvelé avec le consentement du ministère (4). Ceci n'empêcha pas certains bills de passer après déclaration d'urgence (5).

Le règlement fut encore renouvelé en 1856 (6) en 1857 (7) en 1858 (8) et pour la dernière fois en 1860 (9).

(1) *Com. Pap.*, 1854, v. 7, pp. 31-32.
(2) *Hans. D.*, v. 132, pp. 1183. Voir les observations faites sur ce point à la Chambre des Communes, *Ib.*, v. 135, p. 417.
(3) *Ib.*, v. 135, pp. 943, 1182.
(4) *Ib.*, p. 138, p. 94.
(5) *Ib.*, v. 139, pp. 1850, 1895, 1923, 2023.
(6) *Ib.*, v. 142, p. 245 ; v. 143, p. 1180.
(7) *Ib.*, v. 147, pp. 419, 557, 714, 717.
(8) *Ib.*, v. 149, p. 1353.
(9) *Ib.*, v. 159, p. 550.

Au cours de cette session, M. E. P. Bouverie, qui avait rempli les fonctions de *chairman* des comités de la Chambre des Communes, dénonça ce règlement comme « une grave atteinte au privilège des Communes » ; il fut défendu au contraire par M Disraeli qui estimait « que l'effet de ce règlement avait été, en somme, très salutaire » (1). Plusieurs discussions eurent lieu à la Chambre des Lords, durant cette session, sur des motions ayant pour but d'exempter certains bills de cette règle (2).

Le 13 août 1860, la résolution d'urgence fut proposée en faveur d'un bill relatif aux *placements* à la *caisse d'épargne*, etc.; c'était une mesure proposée par le gouvernement et touchant les intérêts financiers du pays, mais ce n'était pas strictement un Bill de subsides ; au scrutin, à égalité de voix, la motion fut rejetée (3).

L'importance de ce Bill et la crainte que son abandon n'entraînât un malentendu entre les deux Chambres, décidèrent les ministres à provoquer l'opinion de la Chambre sur cette motion. Après avoir reconnu les avantages qui avaient résulté de l'usage de cette règle, Lord Grandville (président du Conseil privé) déclarait qu'il avait souvent pensé que, « strictement et en principe, cette résolution ne pouvait être défendue et que, si on l'examinait minutieusement, on la trouverait en désaccord avec nos relations avec l'autre Chambre ou avec la Couronne (4) ». En conséquence, le 20 août,

(1) *Hans. D.*, v. 159, pp. 1958, 1961.
(2) *Ib.*, v. 160, pp. 346, 417, 627, 1031.
(3) *Ib.*, v. 160, p. 1180.
(4) *Ib.*, pp. 1347, 1445, 2145.

la résolution d'urgence fut de nouveau proposée en faveur du Bill et acceptée (1).

En 1861, Lord Redesdale défendit le principe de sa résolution annuelle, mais déclara qu'il s'abstiendrait de la présenter, étant donné que la question était soumise aux commissions des deux Chambres siégeant alors pour les affaires publiques (2). Par la suite, en 1869, Lord Redesdale déclara que « par déférence pour un sentiment de jalousie de la part de la Chambre des Communes, il renonçait à insister pour le renouvellement du règlement ; mais s'il agissait ainsi, c'était avec la pensée que le gouvernement au pouvoir adhérerait au principe de la résolution.

Les *select committees*, nommés en 1861, par les deux Chambres, pour examiner les modifications à apporter afin d'amener l'expédition plus rapide des affaires publiques, ayant été autorisés à communiquer entre eux, on aboutit à certaines conclusions qui furent transmises par lettre du *chairman* d'une commission au *chairman* de l'autre. L'initiative fut prise par Sir James Graham, *chairman* de la commission de la Chambre des communes, qui écrivit à Lord Eversley, *chairman* de la Commission de la Chambre des Lords pour lui dire que la Commission des communes était « disposée à adhérer au rapport de la Commission de 1848 », c'est-à-dire, « qu'ayant considéré les dispositions du *Parliamentary Proceedings Adjournment Bill,* elle ne jugeait pas bon d'en recommander l'adoption par la Chambre ».

(1) *Hans. D.*, v. 160, pp. 1551-1554.
(2) *Ib.*, v. 162, p. 414 ; mais voir *Ib.*, v. 164, p. 1358 ; v. 199, p. 424 ; Smith, *Parl. Rememb.*, 1861, p. 9.
(3) *Ib.*, v. 198, p. 1474.

Aussitôt, la Commission des Lords, sur la motion de Lord Grey, vota les trois résolutions suivantes comme devant être adoptées par les deux Chambres du Parlement :

1° Qu'il est bon, en certains cas, d'adopter une forme abrégée de procédure pour les Bills qui seront à nouveau présentés à cette Chambre, après avoir déjà été votés par elle dans la session immédiatement précédente du même Parlement.

2° Que les Bills, pour lesquels ces formes abrégées de procédure seront adoptées, doivent être, *mutatis mutandis*, les mêmes Bills que la Chambre peut avoir votés et envoyés à l'autre Chambre, et pour lesquels l'autre Chambre peut avoir décidé qu'on n'avait pas le temps nécessaire pour les étudier au cours de la session pendant laquelle ils ont été reçus.

3° Que si une résolution est présentée portant qu'il est bon de voter à nouveau et d'envoyer à l'autre Chambre, pour avoir son assentiment, un Bill de cette nature, la question sera posée de savoir si la Chambre y adhère, et, si elle adhère à cette résolution, le Bill dont il s'agit sera immédiatement envoyé à l'autre Chambre pour avoir son assentiment, sans qu'aucune question nouvelle puisse être posée ni aucun débat permis.

Ces résolutions furent transmises à la commission des Communes, avec l'avis que, si elles obtenaient l'assentiment de cette commission, la Commission des Lords était toute disposée à les adopter et à examiner tout amendement qui pourrait être proposé. On ajouta que ces résolutions « n'enchaîneraient à aucun degré la liberté de la Chambre et n'interviendraient pas dans

le vote d'un Bill suivant la procédure ordinaire, et ne s'appliqueraient en aucun cas à ce Bill, s'il était introduit avec des amendements ».

En réponse, on informa la commission des Lords que la commission des Communes ne pouvait adhérer aux résolutions proposées ; elle était d'avis qu'au lieu d'amener l'expédition rapide des affaires publiques, ces résolutions auraient une tendance contraire, et que « si elles étaient communes aux deux Chambres, elles offriraient de nouvelles facilités pour ajourner et retarder la législation. »

Le 7 mai, la commission des Lords rendit compte de ses travaux à sa propre Chambre. Elle fit allusion au regret, si souvent exprimé, « que des Bills avaient été envoyés par l'autre Chambre du Parlement, à une période si tardive de la session qu'il devenait impossible de leur donner toute l'attention qu'exigeait l'intérêt public » ; c'était là un sujet de plainte qui datait de longtemps ainsi que le prouvait le *« standing order* du 5 mai 1668, et les discussions subséquentes soulevées dans cette Chambre ». Mais la commission des Communes ayant refusé d'adhérer au plan imaginé par la commission des Lords, « et cela pour les raisons exposées dans son rapport », la commission jugeait inutile de continuer ses travaux (1).

Cependant, la commission des Communes faisait son rapport. Après avoir récapitulé les diverses améliorations qu'elle recommandait à la Chambre d'adopter, elle passait aux trois résolutions communiquées par la

(1) *Com. Pap.*, 1861, v. 11, pp. 422-429.

commission des Lords ; elle expliquait les raisons pour lesquelles elle n'avait pu y souscrire. Elle appelait aussi l'attention « sur la proposition faite dans l'autre Chambre, que la faculté devrait être reconnue par *statute* à chaque Chambre du Parlement d'ajourner (à tous les degrés de la procédure) les Bills votés par l'autre Chambre et de reprendre ces Bills, dans la session suivante, au point précis où ils auraient été laissés ». Elle faisait remarquer que « les objections opposées à cette proposition sont graves et nombreuses » ; par là, en effet, toute législation efficace serait retardée et on diminuerait mal à propos « les occasions d'étudier à nouveau, d'améliorer et de discuter amplement les mesures importantes ».

« En outre, ce pouvoir suspensif, dans l'une et l'autre Chambre du Parlement, s'il était exercé discrétionnairement, serait en désaccord avec la prérogative de la Couronne ». Dans le Bill introduit à la Chambre des Lords en 1848, il était stipulé que le consentement de la Couronne à cette suspension serait d'abord dûment signifié. Ce consentement de la Couronne à la manière d'examiner les Bills que le concours des « autres branches de la législature n'a pas rendus parfaits, serait une nouveauté contraire aux usages constitutionnels, et ne pourrait pas être défendue même par la nécessité. La prérogative de la Couronne, dans tous les cas où les droits, les intérêts et la propriété de la Couronne ne sont pas spécialement affectés, est limitée à l'assentiment ou au rejet des Bills qui ont été votés par les deux Chambres. Il lui est interdit d'intervenir dans leur dis-

(1) Lord Colchester, *Diary*, v. 1, p. 432.

cussion dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement ». C'est pour ces raisons que la commission tombait d'accord avec celle de 1848, pour juger inopportune l'adoption du projet.

En 1869, Lord Salisbury fit renaître l'examen de cette question à la Chambre des Lords, en introduisant un Bill permettant à chaque Chambre du Parlement de suspendre la discussion d'un Bill au cours d'une session et de la reprendre dans la session suivante. Le Bill arriva à une deuxième lecture (2) ; mais quelques jours plus tard, une commission mixte des deux Chambres fut nommée pour « examiner s'il y avait moyen d'apporter quelques simplifications à l'expédition des affaires au Parlement, spécialement touchant les relations des deux Chambres (3) ».

Cette commission expliqua que « les progrès de la législation pourraient gagner beaucoup en rapidité, si un nombre de Bills plus grand, particulièrement ceux d'un caractère juridique ou ecclésiastique, prenaient leur origine dans la Chambre des Lords », mais que « la distribution des affaires publiques entre les deux Chambres ne peut qu'être laissé à la discrétion des ministres de Sa Majesté ». Toutefois, la commission présenta des copies de nouveaux *standings orders*, élaborés par les lords Eversley et Redesdale et approuvés en substance par Sir E. May, autorisant l'ajournement, jusqu'à la session suivante, de Bills envoyés aux Lords trop tard pour être pris en considération et la réintro-

(1) Lord Colchester, *Diary*, v. 1, pp. 439, 440.
(2) *Hans. D.*, v. 194, pp. 588-620.
(3) *Ib.*, pp. 1309, 1560.

duction et le vote sommaire de Bills ayant déjà été votés par une Chambre pendant la session précédente et ayant été abandonnés mais non rejetés par l'autre assemblée (1)

En 1871, à raison des retards continuels apportés dans l'envoi des Bills importants à l'examen des Lords, Lord Grey proposa de nouveau l'adoption d'un projet analogue (2); en 1875, une commission des Communes (sur les acts du Parlement) recommanda que, toutes les fois que les clauses d'un Bill de consolidation ne pourraient être votées avant la prorogation, le Bill fût suspendu jusqu'à la session suivante et repris au point où il aurait été laissé. Mais, sauf pour les Bills de cette nature, le Parlement voit encore ce projet d'un œil défavorable, en ce qui concerne les Bills publics (3).

Acts du Parlement.

La même commission recommanda l'adoption d'une série de résolutions contenues dans son rapport et proposant de renvoyer à une commission mixte des deux Chambres les Bills privés discutés. Cette méthode, jugeait-elle, apporterait plus de simplicité, plus de rapidité dans la procédure et par suite une grande économie correspondante. Ce plan avait été examiné en 1854, mais il avait alors été jugé inacceptable, parce qu'on « estimait que l'un des privilèges de la Chambre était que, dans une com-

Bills privés contestés.

(1) *Com. Pap.*, 1868-9, v. 7, p. 173; Rep. Comᵉ. on Despatch of business, pp. III, IV, 21. 23.

(2) *Hans. D.*, v. 207. p 1079.

(3) Rep. Com. on Acts of Parl., 1875, v. 8, p. 213; Evid., pp. 11, 112, 114. Pour les documents et la discussion de cette question, voir *Social Science*, Trans. 1875, p. 185.

mission mixte, les membres de cette Chambre fussent le double du nombre des Lords ». Aujourd'hui, il est bien entendu que le nombre des membres pris dans chaque Chambre, pour former les commissions mixtes, doit être égal (1).

Sir Erskine May, dans sa déposition devant cette commission, recommanda chaleureusement cette nouvelle procédure d'une commission mixte pour les Bills privés contestés. Il déclara qu'elle avait été examinée par une commission des Communes, en 1854, et que si elle avait été acceptée, « elle eût épargné, tant aux promoteurs qu'aux adversaires des Bills privés, bien des millions de frais. » Si ce plan devait être accepté, il serait nécessaire, au moment de son entrée en vigueur, d'apporter un tempérament aux privilèges des Communes, « de manière à ce que tous les bills privés puissent être introduits indifféremment dans l'une ou l'autre Chambre, suivant le désir des requérants. » Sir Erskine May se mit alors à expliquer, avec une grande minutie de détails, les avantages probables de cette nouvelle méthode et le moyen de la réaliser dans les deux Chambres (2).

En 1872, M. Gladstone exprima une opinion ferme en faveur des commissions mixtes des deux Chambres pour les Bills privés (3) et en 1873, quand les Bills pour la fusion de chemin de fer de grande importance furent sur le point de venir devant le Parlement, on tomba d'accord, entre les deux Chambres, pour renvoyer ces Bills devant une commission mixte. En 1876, une

(1) *Com. Pap.*, 1868-9, v. 7, p. 174.
(2) *Ib.*, pp. 189, 199.
(3) *Hans. D.*, v. 209, pp. 155, 156.

commission mixte des deux Chambres fut nommée pour faire un rapport sur l'opportunité d'élaborer de nouveaux règlements, concernant l'admission et la pratique des agents parlementaires (1).

III

Relations entre la Couronne et le Parlement dans les questions d'Administration.

Le Parlement peut conseiller la Couronne en toute matière.

La liberté de parole au Parlement est une partie essentielle des libertés des Anglais. Ce privilège a été garanti par le *Bill of Rights* et comprend la liberté de discussion sur toutes les matières affectant le bien public, qu'elles aient été ou non recommandées par la Couronne à l'examen du Parlement. Depuis Edouard III jusqu'à nos jours, le Parlement a exercé librement le droit de présenter, sans en être prié, des avis au Souverain, sur des matières dont la solution définitive appartient au Souverain seul. La Chambre des Lords, comme représentant l'ancien grand conseil du royaume, a toujours eu ce droit; après sa création, la Chambre des Communes, en sa qualité de grand Inquisiteur (*Grand Inquest*) du Royaume, put réclamer un

(1) *Hans. D.*, v. 230, pp. 316, 1767. Certaines règles, dont les plus récentes ont été sanctionnées par le speaker en mars 1873, étaient en vigueur à la Chambre des Communes, quoique la Chambre des Lords ne possédât pas ces règlements (*Com. Pap.*, 1876, v. 12, p. 541) jusqu'en 1876 (*Hans. D.*, v. 231, pp. 3, 319, 1061. Pour une critique raisonnée du règlement, voir *L. T.*, v. 62, p. 295.

semblable privilège. Les deux Chambres du Parlement représentent collectivement la communauté tout entière : elles forment le Grand Conseil de la nation, tandis que « les ministres forment simplement le Conseil du prince (1) ».

C'est pourquoi, elles ont le droit de présenter au Souverain des avis ou des remontrances sur toutes les affaires publiques et sur tous les abus dont peuvent souffrir les sujets du royaume. Mais il faut aussi se rappeler que le Parlement est désigné pour conseiller et non pour gouverner — pour donner des avis, mais non pour administrer. Il est des prérogatives dans l'exercice desquelles les Chambres du Parlement, doivent ordinairement éviter d'intervenir ; leur intrusion équivaudrait à une intervention injustifiable dans les fonctions exécutives.

Libre exercice des fonctions exécutives.

Il ne peut y avoir véritablement responsabilité des ministres que s'ils sont libres dans l'exercice de l'autorité légale de la Couronne. Sans liberté d'action, il ne saurait y avoir de responsabilité véritable. C'est pour cette raison qu'il est essentiel au bon fonctionnement du gouvernement parlementaire, que les ministres soient soutenus par un parti qui est prédominant dans la législature, et qui est prêt, sur le terrain de la politique générale, à approuver leurs actes et à assumer une partie de la responsabilité qu'ils encourent dans les fonctions qu'ils occupent (2). De Lolme, prévoyant les événements qui

(1) Rt Hon. C. W. Wynn, *Mir. of Parl.*, 1835, p. 1583.
(2) *Ed. Rev.*, v. 108, p. 285.

seraient de nature à détruire le beau mécanisme de la constitution anglaise, remarque, d'une façon frappante, que « lorsque les représentants du peuple commenceront à partager l'autorité exécutive », le gouvernement sera détruit (1).

De quelle façon s'exerce le contrôle du Parlement

Une grande autorité doit nécessairement être attribuée aux opinions de chacune des Chambres du Parlement sur les affaires publiques; mais, dans les circonstances ordinaires, ces opinions sont exprimées constitutionnellement par l'appui que ces Chambres consentent à donner aux ministres de la Couronne dans la conduite du gouvernement. Lorsque les ministres de la Reine possèdent la confiance du Parlement, il est inopportun et peu sage, en règle générale, d'intervenir dans leurs décisions en ce qui concerne les détails de l'administration; il n'y a exception que dans les cas où les intérêts publics paraissent avoir été gravement compromis par l'action des ministres.

Le droit théorique du Parlement en cette matière a été affirmé par les autorités constitutionnelles les plus éminentes. Lord Russell dit : « Les deux Chambres du Parlement constituent le grand Conseil du roi, et, sur tout objet qui rentre dans sa prérogative, il est de leur privilège, et même de leur devoir, de donner conseil. Toutefois, les actes du gouvernement exécutif appartiennent au roi » (2). Parlant des Communes, Burke s'exprime ainsi : « C'est son privilège d'intervenir, par des avis autorisés et des remontrances, sur chaque acte

(1) De Lolme, *Const.*, pp. 439-450 ; voir aussi Cox, *Inst.*, p. 3.
(2) Russell, *Eng. Const.*, p. 151.

du gouvernement exécutif sans exception » (1). En 1784, la Chambre des Communes résolut — conformément au rapport d'un *select committee* chargé de rechercher les précédents sur ce point — : « Qu'il est constitutionnel et conforme aux usages que la Chambre des Communes déclare son sentiment et ses opinions pour tout exercice du pouvoir discrétionnaire reconnu dans l'intérêt du service public, soit par act du Parlement, soit autrement, à un corps constitué quel qu'il soit » (2).

En 1788, sur une demande d'enquête relative à la conduite de l'amirauté dans une circonstance déterminée, M Pitt (Premier ministre) dit : « Il est incontestable que la Chambre à un droit constitutionnel d'enquête sur la conduite de tout département du gouvernement, en vue de censurer ou de punir : et chaque fois qu'une affaire paraît assez sérieuse pour autoriser un soupçon [illegible]ts méritant d'être censuré ou puni, il faut considerer comme du devoir impérieux de la Chambre de procéder à une enquête ». A la même occasion, M. Fox fait remarquer qu'il « est du domaine constitutionnel et du devoir incontesté de la Chambre de surveiller les départements exécutifs ; lorsqu'elle a des raisons pour soupçonner un abus, elle a le droit d'ouvrir une enquête en vue de censurer ou de punir (3) ».

Droit d'enquête.

En 1809, Lord Burghersh ayant été irrégulièrement promu à un grade militaire plus élevé, contrairement

(1) Rowlands, *Eng. Const.*, p. 498 ; voir aussi Wynn, dans *Parl. Deb.*, N. S., v. 2, p. 369.
(2) *Parl. Hist.*, v. 24, pp. 534-571.
(3) *Ib.*, v. 27, pp. 277, 281.

aux règlements ; une plainte fut portée à la Chambre des Communes ; le secrétaire de la guerre (Lord Castlereagh) eut beau prétendre « qu'il rentrait dans la prérogative de Sa Majesté, en sa qualité de chef incontesté de l'armée, d'écarter ses propres règlements quand elle le jugeait à propos » ; Lord Temple affirma que « les Communes, ici comme en toute autre branche du pouvoir royal, possédaient un droit d'enquête et de contrôle ». Après quoi, on passa un vote ; les ministres furent battus et obligés d'annuler la promotion critiquée (1).

Droit de la Chambre des Communes de conseiller la Couronne.

C'est aujourd'hui un principe reconnu que « tout acte politique, accompli par les ministres responsables de la Couronne, est susceptible d'être discuté et, au besoin, d'être censuré dans chaque Chambre du Parlement » (2). La Chambre des Communes, dit May, « a le droit de conseiller la Couronne sur l'exercice de la prérogative elle-même ; si ses avis étaient dédaignés, elle a le pouvoir d'*impeachment* ; de plus, elle tient les cordons de la bourse de l'Etat » (3).

Il ne doit y avoir intervention qu'en cas de nécessité.

Mais il est évident que ces pouvoirs extraordinaires d'intervention ne doivent être invoqués qu'en cas de nécessité absolue : en principe général, le Parlement doit s'en rapporter à la sagesse des conseillers responsables de la Couronne ; ceux-ci sont les dépositaires de la prérogative royale pour en faire un bon usage.

(1) Fonblanque, *Life of Gen. Burgoyne*, p. 458 *n*.
(2) Lords Derby et Russell, *Hans. D.*, v. 171, pp. 1720, 1728.
(3) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 458.

Tant que le Parlement garde sa confiance dans les ministres, il doit laisser l'exercice de la prérogative en leurs mains, sans les lier par des restrictions ; en principe, il doit s'abstenir d'intervenir. La responsabilité générale encourue par les ministres pour l'habileté, l'opportunité et la légalité des mesures du gouvernement, doivent être, dans les cas ordinaires, une garantie suffisante, que les hautes fonctions qui leur sont confiées seront fidèlement remplies. En fait, « le ministère au pouvoir est responsable de tout ce qui est fait dans chaque département de l'Etat » ; sans doute, « il est vrai que la Chambre des Communes doit avoir le contrôle et la surveillance de tous les départements ; néanmoins, ses fonctions sont des fonctions de contrôle et non pas d'administration » (1). La Chambre peut très utilement intervenir pour prescrire les principes d'après lesquels le gouvernement exécutif doit être conduit ; mais, en dehors de là, il est impossible à la législature d'intervenir avantageusement dans les détails de l'administration du pays » (2).

Intervention du Parlement dans les détails du gouvernement.

Toute intervention directe, par voie de résolution du Parlement, dans les détails du gouvernement, est subversive et incompatible avec l'autorité royale; c'est une dérogation du principe fondamental de la constitution britannique qui investit le souverain de

(1) Palmerston, *Hans. D.*, v. 150, p. 1357 ; *Ib.*, v. 164, p. 999 : voir aussi les observations du professeur Austin dans *Plea for the Constitution*, p. 24.

(2) Cobden, *Hans. D.*, v. 176 p. 1909. Voir les observations de Lord Russell dans *Life of Fox*, v. 3, p. 311 ; Rep Com. Board of Admiralty, *Com. Pap.*, 1861, v. 5, pp. 335, 363 ; Evid.

toute l'autorité exécutive, en même temps qu'elle établit une complète responsabilité pour l'exercice de tout attribut de la souveraineté. L'expérience a démontré l'incapacité des grandes assemblées délibératives pour les fonctions du gouvernement L'intrusion des commissions parlementaires dans les matières qui sont de la compétence du gouvernement exécutif est également regrettable, car elle tend inévitablement à supprimer toute responsabilité effective et à lui substituer un pouvoir tyrannique arbitraire. Pendant le règne de Charles I[er], le Long Parlement assuma, par ses commissions, diverses fonctions exécutives ; mais on reconnaît que ce fut une usurpation ; et aujourd'hui on admet, sans contestation, que tous les actes de l'administration sont du ressort exclusif de la Couronne.

Intervention du Parlement.

En conséquence, toute résolution qui tend, dans une affaire quelconque, à donner à l'une des Chambres du Parlement compétence, alors que la matière ressortit au gouvernement, ou qui détermine la manière dont doit être exercée une prérogative de la couronne, n'a par elle-même ni force ni effet. Si elle est simplement destinée à exprimer le sentiment de la Chambre sur un système, une pratique ou un acte d'administration qui soulève des objections ; ou si elle a pour but de se plaindre d'un grief et d'y suggérer un remède, le Parlement est parfaitement compétent pour s'en occuper et pour voter une résolu-

2612, 2905. Fitz-James Stephen sur le gouvernement parlementaire dans *Con. Rev.*, v. 23.

(1) Voir le fonctionnement irrégulier des Comités permanents au Congrès des Etats-Unis, *North Am. Rev.*, v. 118, p. 12.

tion à ce sujet, ou pour présenter à la Couronne une adresse en y joignant des conseils. Il est alors du devoir du gouvernement d'examiner avec attention cette matière ; néanmoins, c'est lui qui décide, sous sa propre responsabilité, la marche à suivre. Quelquefois, pourtant, le gouvernement lui-même demande le concours du Parlement pour faire, au moyen de *select committees*, des enquêtes sur des questions d'administration, en vue d'obtenir les renseignements les plus complets qui lui permettront d'accomplir une réforme désirable ; par là enfin, le gouvernement exprime sa volonté de se laisser guider, dans cette affaire particulière, par le sentiment général de l'opinion parlementaire. Mais lorsque le gouvernement décline l'intervention ou refuse le concours du Parlement, l'insistance de la Chambre serait une violation de la prérogative royale, ou bien équivaudrait à un vote de censure contre le ministère. Et il serait tout à fait irrégulier de donner une mission de surveillance ou d'administration, en ce qui concerne les affaires publiques, à des membres privés de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement.

Limites du contrôle parlementaire.

« Les limites », dit May, « dans lesquelles le Parlement ou chaque Chambre peut, constitutionnellement, exercer un contrôle sur le gouvernement exécutif ont été définies par l'usage, suivant des principes qui reposent sur une distribution équitable des pouvoirs dans un Etat libre et dans une Monarchie limitée. Le Parlement n'a de contrôle direct sur aucun service administratif de l'Etat en particulier. Il peut ordonner la production de documents pour être mieux informé ;

il peut scruter la conduite des fonctionnaires publics et donner son opinion sur la manière dont est remplie ou devrait être remplie toute fonction du gouvernement ; mais il ne saurait donner des ordres ou des instructions au moindre fonctionnaire exécutif, en ce qui regarde l'accomplissement de son devoir Son pouvoir sur l'Exécutif s'exerce indirectement, mais non moins efficacement, par l'intermédiaire des ministres responsables de la Couronne. Ces ministres règlent les devoirs de chaque département de l'Etat et sont responsables de leur accomplissement, tant envers le Parlement qu'envers la Couronne. Si le Parlement désapprouve un acte ou la politique du gouvernement, les ministres doivent se conformer à son opinion, sous peine de perdre sa confiance. Ainsi, la Chambre des Communes, devenue le pouvoir prépondérant de la législature, a pu diriger la conduite du gouvernement et contrôler l'administration exécutive des affaires publiques, sans excéder ses pouvoirs constitutionnels » (1)

Ministres responsables envers le Parlement.

« Tout acte des ministres », dit Lord Grey « est soumis à la censure de chaque chambre. Cela est si vrai que s'il y a une cause juste ou même plausible de critiquer une action ou une omission, les ministres ne peuvent échapper à l'obligation de défendre leur conduite. Ainsi, ceux auxquels le pouvoir est confié sentent qu'ils doivent en user de manière à être prêts à affronter la critique d'adversaires continuellement à l'affût des erreurs qu'ils pourraient commettre ; et toute la poli-

(1) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 457.

tique étrangère et intérieure de la nation est soumise à l'épreuve de la libre discussion » (1),

IV

Usages parlementaires touchant la nomination des Select Committees.

Select Committees sur des questions politiques.

Dans ces dernières années, c'est devenu un usage fréquent, dans les deux Chambres du Parlement, de nommer des *Select committees* chargés de recueillir des témoignages et de faire leur rapport sur des questions politiques importantes, lorsqu'une information précise est nécessaire avant de légiférer (2). Il est aussi désirable et conforme à la pratique constitutionnelle, que des *Select committees* soient nommés, de temps à autre, pour examiner l'organisation et le fonctionnement des différents services administratifs de l'Etat (3). Mais le Parlement est quelquefois invité à ouvrir, au moyen d'un *Select committee,* une enquête sur des questions qu'il est strictement du domaine du gouvernement exécutif de décider ; ce procédé tend à enlever, de plus en plus, l'accomplissement et la responsabilité des fonctions administratives, à ceux à qui elles appartiennent réellement, et à augmenter d'autant le pouvoir et l'influence de la Chambre des Communes dans les détails du gouvernement (4).

Lorsque, dans leurs enquêtes, ils se renferment dans

(1) *Parl. Govt.,* p. 20.
(2) *Hans. D.*, v. 214, p. 1116.
(3) M. Gladstone, *Ib.*, v. 203, p. 1613.
(4) Voir les objections faites à la nomination d'une commission

les limites constitutionnelles (1), les *Select committees* sont souvent très utiles, car ils permettent aux membres d'arriver à un accord sur de grandes questions pour lesquelles une législation, basée sur une étude impartiale des faits, est nécessaire.

Ces commissions sont ordinairement nommées soit sur la proposition, soit avec l'approbation directe du gouvernement. Elles sont composées, en proportion raisonnable, de membres influents des deux côtés de la Chambre. On y comprend des membres du ministère au pouvoir aussi bien que des administrations précédentes, de façon que, en règle générale, la balance des partis soit conservée et que le sentiment de la Chambre soit fidèlement représenté (2).

Dans la nomination des *Select committees*, l'usage est d'accorder la majorité d'une voix au parti qui possède la majorité dans la Chambre même ; mais on n'a pas l'habitude « de prêter une attention minutieuse à la représentation des trois royaumes » (3). On doit choisir, pour faire partie des comités, des hommes que leurs capacités, leur expérience, les intérêts spéciaux qu'ils représentent, qualifient particulièrement pour ce service (4) En général, « on choisit de préférence les par-

d'enquête sur l'existence de ligues illégales en Irlande et les meilleurs moyens pour arriver à leur suppression : on réussit néanmoins à se mettre d'accord. Plus tard, l'ordre de renvoi fut retiré et un autre ordre fut substitué, qui était plus en harmonie avec les précédents constitutionnels (Voir *Com. Jour.*, 1871, pp. 66, 73).

(1) Voir sur ce point M. Disraeli, dans *Hans. D.*, v. 161, pp. 1866-1868 ; M. Cobden, *Ib.*, v. 176, p. 1908 ; M. Lowe, *Ib.*, v. 182, p. 158.

(2) *Ib.*, v. 202, p. 596.

(3) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 199, p. 795 ; v. 204, p. 1112 ; v. 206, p. 1117 ; v. 209, p. 1120.

(4) *Hans. D.*, p. 195, p. 124.

tisans les plus chauds de chaque opinion, afin que la vérité se dégage du conflit des opinions opposées et peut-être intéressées. Si ces comités se composaient uniquement d'hommes impartiaux, leurs enquêtes seraient, le plus souvent, insuffisantes » (1).

Après avoir reçu les témoignages de toute source autorisée, le comité fait son rapport à la Chambre ; généralement, il y joint des observations et des conseils pratiques qu'il soumet à la considération du gouvernement. C'est alors le devoir de l'administration d'examiner ces propositions, d'en faire à son tour une étude minutieuse et de décider, sous sa propre responsabilité (2), dans quelle mesure et de quelle manière les réformes proposées peuvent être réalisées, tout en respectant les principes généraux qui gouvernent le service public (3).

V

Usages concernant la communication ou le refus de renseignements par l'Exécutif.

La règle qui interdit tout empiétement du Parle-

(1) Le Secrétaire Sir G. C. Lewis, *Hans. D.*, v. 162, p. 1012 ; voir aussi *Ib.*, v. 187, p. 1364. En 1872, on jugea bon d'exclure toute représentation directe des compagnies de chemin de fer dans un *select committee* chargé d'ouvrir une enquête sur la fusion des compagnies de chemins de fer (*Ib.*, v. 209, p. 944.

(2) *Ib.*, v. 235, pp. 1478, 1725.

(3) Rep. Comm^e. Diplomatic Service, *Com. Pap.*, 1870, v. 7, pp. 420, 421 ; Evid., 1767-1770 ; *Ib.*, deux^e Rep., 1871, v. 7, p. 359 ; *Hans. D.*, v. 161, pp. 496, 817 ; *Ib.*, v. 168, pp. 626-633 ; v. 173, p. 1239 ; v. 235, p. 1478. En 1850, les Communes votèrent une adresse à la couronne pour faire nommer une commission à l'effet de continuer certaines enquêtes ouvertes par un *select committee*, *Com. Journ.*, 105, p. 85.

ment sur l'autorité exécutive de la Couronne a une autre application sur laquelle il faut porter notre attention.

Informations données au Parlement ou refusées.

Il est indispensable que le Parlement soit dûment informé de tout ce qui peut être nécessaire pour expliquer la politique et la conduite du gouvernement dans toutes les parties du royaume ; et, de temps à autre, les renseignements les plus complets sont communiqués par le gouvernement aux deux Chambres, sur toutes les matières d'intérêt public. En effet, c'est au sein du Parlement que sont faites les déclarations officielles, ou que sont données par les ministres les informations sur les questions politiques ; aucune action dans le Parlement ne doit reposer sur des déclarations politiques faites ailleurs (1).

Refus d'information.

Des considérations de politique générale et une sage appréciation des intérêts de l'Etat exigent pourtant, parfois, que les renseignements demandés par des membres de la législature soient refusés ; cela est laissé à la discrétion et à la responsabilité générale des ministres. Ce principe est systématiquement reconnu dans tous les débats parlementaires : s'il en était autrement, il serait impossible de gouverner en sûreté et honneur. Chaque fois que les serviteurs responsables de la Couronne déclarent qu'une information demandée par le Parlement ne saurait être donnée sans préjudice pour le service public ou pour d'autres raisons majeures, la

(1) *Hans. D.*, v. 230, p. 1814.

Chambre ne doit pas insister (1). Et si le gouvernement s'oppose à la production de certains documents, parce qu'ils sont d'un caractère privé ou confidentiel, il n'est pas d'usage d'insister pour les obtenir; il n'en serait autrement que dans des circonstances particulières et impérieuses (3).

Cas dans lequel l'information est donnée ou refusée.

De même, si le gouvernement déclare qu'un débat sur un sujet donné ne saurait avoir lieu sans inconvénient et sans résultats fâcheux pour le service public (4), ou qui impliquerait l'obligation pour le ministère ou les membres en général, d'exprimer une opinion qu'il serait prématuré et dangereux de faire connaître (5), le débat ne devrait pas se produire.

Débat préjudiciel.

De plus, il serait tout à fait irrégulier de communiquer au Parlement copie de dépêches adressées par un secrétaire d'Etat au gouverneur d'une dépendance britannique, jusqu'à ce que celui à qui elles étaient adressées en ait accusé réception. Mais ce serait manquer de respect au Parlement que de communiquer, d'avance au public, par la voie de la presse, d'importantes informations destinées au Parlement (6) ; toutefois, il est

Communication prématurée de dépêches.

(1) *Mir. of Parl.*, 1828, p. 109 ; 1833, p. 626 ; 1836, p. 971 ; 1837-8, p. 658 : voir aussi Lord Derby dans *Hans. D.*, v. 173, p. 1055.

(2) *Mir. of Parl.*, 1834, p. 2774 ; 1835, p. 1634 ; 1838, p. 5999 ; 1840, p. 1130 ; *Hans. D.*, v. 163, p. 822 ; *Ib.*, v. 230, p. 422.

(3) Voir Lord Hatherton, *Memoir* sur les circonstances qui se produisirent en 1834, pp. 93-95 ; *Mir. of Parl.*, 1831, p. 524.

(4) *Hans. D.*, v. 128, pp. 1420 1429.

(5) *Mir. of Parl.*, 1831, pp. 1109, 1184 ; *Hans. D.*, v. 195, p. 1533.

(6) *Mir. of Parl.*, 1838, p. 5824 ; 1840, p. 1710 ; *Hans. D.*, v.

assez fréquent de donner à la presse des copies anticipées de rapports officiels, afin de leur donner une publicité immédiate (1).

Rapports *départementaux* confidentiels.

« Le système qui consiste à déposer, sur la table de la Chambre, des rapports de fonctionnaires adressés à certains départements du gouvernement exécutif, est des plus critiquables (2) ». Et la Chambre ne devrait pas insister « pour la production de documents et de correspondances concernant la préparation et l'étude préliminaires de mesures » (3). Si la Chambre insistait pour la production de ces documents, il arriverait qu'à la place de ce que nous avons aujourd'hui, — c'est-à-dire de rapports confidentiels adressés au gouvernement et contenant, dans ses moindres détails, l'opinion des fonctionnaires donnée franchement et librement pour éclairer les chefs du département, — nous aurions un système de rapports préparés pour être déposés sur la table de la Chambre des Communes ; et ces rapports seraient accompagnés d'autres rapports confidentiels rédigés pour le chef du département et pour lui seul » (4). Parfois, les rapports confidentiels de fonctionnaires du gouvernement ont été déposés sur la table de la Chambre, en vue de préparer l'opinion publique et aussi le

208, p. 954 ; voir aussi *Ib.*, v. 87, p. 669. En 1854, le gouvernement consentit à soumettre au Parlement des copies d'instructions qui avaient été ou qui « pourraient plus tard » être données aux commandants de l'Arctic Searching Expedition (*Ib.*, v. 132, p. 438).

(1) *Hans. D.*, v. 131, pp. 637, 641, 759, 875.

(2) *Ib.* v. 231, p. 972.

(3) Lord C. Paget (Sec. à l'Amir.), *Hans. D.*, v. 177, p. 961.

(4) M. Disraeli, *Ib.*, v. 193. voir aussi p. 1273.

(5) *Hans. D.*, v. 177, pp. 1402, 1455.

Parlement, à consentir à quelque graveme sure, ou peut-être même, à voter des crédits considérables ; mais, en général, j'estime que cette façon d'agir ne devrait pas être approuvée par la Chambre » (1).

L'Administration a refusé de s'associer à des motions pour la production de documents, présentées soit sous forme d'odre, soit sous forme d'adresse à la Couronne, motif pris qu'il n'y avait pas de fonctionnaires publics dont le devoir était de fournir les renseignements demandés. Dans ces circonstances, « il est tout à fait à désirer que la Chambre ne donne pas ces ordres, sans déterminer en même temps le moyen de les exécuter » (3).

Cas dans lesquels les documents sont refusés par les ministres

Des documents sont parfois refusés à cause de leur volume et du temps qu'il faudrait pour les préparer (4). Afin d'écarter cette objection, « il est très désirable que les membres, avant de faire une motion pour la production de rapports très volumineux, s'entendent avec le département intéressé, pour savoir s'ils peuvent être remplacés par d'autres ayant un volume plus petit » (5). Parfois, les rapports qui ne sont pas d'une importance assez générale pour être publiés aux frais de l'Etat, sont communiqués quand le membre qui les demande, ou d'autres parties intéressées, prennent à leur charge les frais de la communication ou les frais de l'impression, soit les deux

(1) M. Disraeli, *Ib.*, v. 178, p. 154.
(2) *Mir. of Parl.*, 1830, p. 24 ; 1830-31, p. 50 ; 1831-32, p. 3254.
(3) The Spaker, *Ib.*, 1836, p 887.
(4) *Mir. of Parl.*, 1837, p. 601.
(5) *Ib.*, 1829, p. 1900.

à la fois (1). Il n'est pas d'usage, cependant, de s'opposer aux demandes de rapports, simplement à cause du trouble et de la dépense que leur production occasionnerait à des individus, bien qu'il n'y ait pas de fonds affectés à la rémunération des personnes employées à l'exécution de l'ordre de la Chambre (2). En fait, le Parlement a pris l'habitude de réclamer aux fonctionnaires de tous grades, des rapports que la loi ne les oblige pas à fournir et pour la production desquels il n'existe pas de rémunération. « Ceci peut être considéré comme un droit établi par la coutume et exercé en vue de l'intérêt général ; si, en de rares occasions, une rémunération a été accordée aux employés pour accélérer leurs travaux, il n'en reste pas moins qu'aucun fonctionnaire public n'a le droit de refuser d'obéir à un ordre de la Chambre jusqu'à ce qu'il soit payé : la question de rémunération ne doit pas être agitée entre lui et le Parlement ». « Tout fonctionnaire occupe son poste sous le contrôle du Parlement, et est obligé de fournir des informations ». C'est au gouvernement exécutif à décider, plus tard, si celui-ci a droit à une indemnité pour les services rendus (3).

Frais occasionnés par la communication des documents au Parlement.

Les ministres de la reine ne sont pas seulement les

(1) *Hans. D.*, v. 197, p. 1887.

(2) *Mir. of Parl*, 1830, sess. 2, p. 501. On a déclaré illégal le fait de payer la dépense occasionnée par la préparation des rapports pour le secrétaire d'Etat ou pour le Parlement, sur les taxes de comtés (*county-rates*). (*Ib.*, v. 1834, p. 3331 ; 1835, p. 245 ; *Ib.*, 1841, p. 2014.)

(1) *Mir. of Parl.*, 1841, p. 2199 ; 1835, p. 1700 ; *Hans. D.*, v. 182, pp. 1644, 1775.

Documents relatifs à des affaires privées.

fidèles gardiens des prérogatives de la Couronne au Parlement ; il leur incombe aussi de protéger la liberté des sujets et les intérêts des particuliers et des associations qui n'ont pas de représentants directs au Parlement, contre les tentatives faites par ce dernier d'exercer une autorité arbitraire et illégitime (1). En conséquence, le gouvernement a invariablement résisté à toutes les tentatives faites par les Chambres, en vue d'obtenir, par ordre émané d'elles ou par une adresse à la Couronne, des documents ou informations relatifs à des affaires de particuliers (2) ou d'approuver la nomination de commissions d'enquête sur des affaires privées et personnelles (3); il n'en serait autrement que si l'on pouvait produire des preuves faisant présumer un délit appelant une enquête parlementaire (4). Cette règle comprend le cas des établissements privés d'éducation qui ne reçoivent pas de subvention sur les fonds publics (5). Elle s'applique encore aux affaires des compagnies privées et aux « établissements publics qui ne reçoivent aucune

(1) Voir la discussion au sein de la Chambre des Communes sur l'Ancient Monuments Bill, *Hans. D.*, v. 218, pp. 579-595. Pour la doctrine constitutionnelle aux Etats-Unis, quant à l'inviolabilité des droits privés, voir la décision du juge Miller en 1874, 20 *Wallace Sup. Ct. Rep*, p. 662.

(2) *Mir. of Parl.*, 1830, p. 449 ; 1831, p. 193 ; 1833, p. 1614 ; 1836, p. 125 ; *Hans. D.*, v. 199, p. 998. Les ministres exigeront souvent que les demandes de renseignements affectant une classe particulière d'individus, soient faites par numéros et non nominativement, afin d'éviter une publicité inutile (*Ib.*, v. 169, p. 1581 ; *Ib.*, v. 218, p. 2025 ; v. 232, p. 634).

(3) *Hans. D.*, v. 201, p. 71.

(4) *Mir. of Parl.*, 1831-2, p. 1237 ; 1840, p. 2053.

(5) *Ib.*, 1836, p. 873 ; 1840, p. 1772.

subvention sur les fonds publics » (1). Mais sir Robert Peel et lord John Russell ont clairement exposé, dans l'affaire de l'Académie royale, que le droit d'enquête du Parlement ne peut être limité aux « seuls établissements publics » subventionnés sur les fonds publics ; mais que « lorsqu'un établissement est créé pour aider à l'avancement des arts, ou de tout autre objet d'intérêt strictement public, on ne saurait dénier à la Chambre son droit d'enquête, même si ces établissements ne reçoivent pas de subvention publique » (2). Plus tard, Sir Robert Peel déclarait que « lorsque le Parlement a accordé des privilèges particuliers à une société (3) comme par exemple, aux compagnies de banque et de chemins de fer, il a le droit de demander à cette société des renseignements sur les points qu'il juge nécessaire d'être élucidés pour le bien public ». D'après lui, le principal but de ces enquêtes était que, « si on doit obtenir toutes les informations exigées par l'intérêt général, en même temps,

Compagnies privées, etc.

Le Parlement et les Compagnies privées.

(1) *Mir. of Parl.*, 1837-8, p. 3672 ; *Hans. D.*, v. 73, p. 1759. Voir la discussion à la Chambre des Communes du 23 mai 1876, sur une motion pour une adresse à l'occasion d'états détaillés des propriétés, revenus et dépenses des corporations ou compagnies de la cité de Londres. Voyez aussi celle du 10 avril 1877, sur une motion en faveur de l'introduction, par les ministres, d'un bill donnant à la couronne le pouvoir de faire une enquête sur ce point.

(2) *Mir. of Parl.*, 1839, pp. 4238, 4503 ; *Hans D.*, v. 229, p 295.

(3) Voir la discussion à la Chambre des Lords sur un ordre portant que la corporation de la cité de Londres déposerait devant la Chambre un tableau de ses revenus et de ses dépenses pendant certaines années ; la corporation avait demandé au Parlement de voter un *Act* lui permettant d'augmenter ses revenus en mettant une taxe sur les charbons (*Mir. of Parl.*, 1829, pp. 1805, 1834).

temps, il faut éviter toute intervention vexatoire dans le détail des affaires de ces entreprises (1).

De plus, aucune motion en vue de la communication de documents ne doit contenir des matières prêtant à discussion, ni affirmer des faits dont la Chambre n'a pas officiellement connaissance (2).

Il est « de règle au Parlement qu'aucun document ne doit être déposé sur la table de l'une ou l'autre Chambre, sans présenter des raisons suffisantes à l'appui » (3). Il est irrégulier de demander la production de documents, uniquement pour favoriser les intérêts ou les projets de particuliers, à moins que ce ne soit en vue de servir de base à une discussion parlementaire ou de la faciliter (4). Le gouvernement a refusé de communiquer des documents, « à moins qu'ils ne fussent destinés à servir de base à quelque discussion » (5)

Motifs parlementaires justifiant l'ordre de produire des documents.

Les pages qui précèdent serviront, je l'espère, à expliquer plus clairement la position constitutionnelle du Parlement vis-à-vis de la prérogative d'administration. Sans dénier à chaque Chambre le droit théorique de voter des adresses à

Résumé.

(1) *Mir. of Parl.*, 1840, p. 4840 ; voir aussi *Ib.*, 1828, p. 825 ; voir plus loin, en ce qui touche le principe en question, combien est grand le respect des deux Chambres pour les droits individuels, *Ib.*, 1837, pp. 787, 997, 1030 ; 1838, p. 5400 ; 1839, p. 3421 ; *Hans. D.*, v. 74, p. 25 ; v. 131, pp. 135, 785 ; v. 156, p. 1103 ; Smith, *Parl. Rememb.*, 1860, p. 29.

(2) *Hans. D.*, v. 218, p. 2023.

(3) Lord Melbourne, *Mir. of Parl.*, 1838, p. 5387.

(4) *Ib.*, 1831, p. 2248 ; 1833, p. 547.

(5) *Ib.*, 1839, p. 4422 Voir toutefois les cas suivants dans lesquels des membres du Parlement, alors qu'ils possédaient des

la Couronne, ou d'ouvrir des enquêtes au moyen de *Select committees* en toutes matières, elles montreront le grand inconvénient qui résulterait de la tentative faite par le Parlement d'empiéter sur les ministres de la Couronne pour les détails du gouvernement, l'inopportunité de demander des documents que les conseillers responsables de la Couronne considèrent comme devant être refusés, et le caractère injustifiable de toute ingérence du Parlement dans les affaires privées, soit des individus, soit des corps constitués, s'il n'y a point de juste cause.

Tant qu'un gouvernement au pouvoir conserve la confiance du Parlement, il est imprudent et peu sage, en principe, d'intervenir dans les matières d'administration. Ceux qui sont directement responsables de la conduite des affaires publiques sont ceux qui possèdent les renseignements nécessaires pour les bien conduire. Le Parlement exerce un contrôle direct sur les ministres par l'organe desquels toutes les affaires publiques sont traitées. Il a le droit de faire une enquête sur tout grief ou abus de pouvoir, soit de la part de ces ministres soit de tout autre fonctionnaire public. Il peut aussi exprimer son opinion sur tout acte de gouvernement ; et il arrive fréquemment qu'une simple expression d'opinion du Parlement sur une mesure ministérielle défectueuse, bien qu'elle ne soit accompagnée d'aucune motion formelle, suffise à amener le gouvernement à modifier ses plans, conformément aux idées

statistiques sérieuses ou d'autres informations, ont réussi à faire voter des ordres ou des adresses pour la production de documents de ce genre à l'une ou l'autre Chambre du Parlement *Ib.*, 1830, sess. 2, p. 416 ; 1838, p. 5273 ; 1839, p. 4372).

exposées par la Chambre (1). Mais ceci ne ressemble nullement à une tentative faite par la législature d'usurper les fonctions de l'Exécutif, ou par la Chambre des Communes de faire adopter ses opinions sur une question d'administration, sans tenir compte de celles du gouvernement ou de l'autre Chambre : ce procédé tendrait à détruire l'harmonie qui doit exister entre les différents pouvoirs de l'Etat, et à faire passer l'autorité exécutive des mains de ministres responsables entre celles d'une démocratie irresponsable, échappant à tout contrôle (2).

(1) Voir le cas du warrant de la trésorerie relatif à des lettres de change non payées ; discussion à la Chambre des Lords les 22 et 24 février 1859.

(2) Voyez les observations présentées sur ce projet dans Stockmar, *Mem.*, v. 2, pp. 449, 545.

CHAPITRE II

LE CONTROLE DU PARLEMENT SUR L'EXÉCUTIF.

Abus du pouvoir exécutif.

Si le Parlement ne doit pas, constitutionnellement, intervenir, soit par un ordre, soit par une résolution, dans la marche ordinaire du gouvernement, à moins qu'il ne s'agisse d'exprimer une opinion sur l'opportunité d'une mesure particulière quelconque ou d'une ligne de politique, il en est autrement lorsque la Couronne elle-même essaie d'empiéter sur les fonctions dévolues au Parlement et essaie d'accomplir elle-même ce qui, légalement, ne peut être fait sans la sanction et la coopération du Parlement. Il est alors du devoir du Parlement d'intervenir et de demander compte aux ministres responsables de la Couronne, de l'abus ou des excès commis par le pouvoir exécutif. De même, si, individuellement, un ministre se rend coupable, en sa qualité officielle, d'un acte illégal ou oppressif, c'est le droit de la partie lésée de s'adresser au Parlement pour obtenir justice ; le sujet de la plainte étant établi, le Parlement rendra le ministre coupable responsable personnellement de sa mauvaise conduite.

Il y a certaines formes de procédure qui sont d'un

usage courant dans l'administration des affaires publiques par les ministres de la Couronne, et qui doivent être strictement renfermées dans des limites constitutionnelles, de peur qu'elles ne deviennent des instruments d'oppression ou de mauvais gouvernement.

Ce sont : 1° l'émission d'ordonnances en conseil (*orders in council*) et de proclamations royales ; 2° l'émission de minutes des comités, du Conseil et autres règlements départementaux ; 3° la législation par les départements publics ; 4° la passation de contrats par les départements du gouvernement pour le service public.

Nous allons expliquer brièvement les justes limites dans lesquelles le pouvoir exécutif doit s'exercer en ce qui concerne chacun de ces actes administratifs. Nous définirons ensuite la responsabilité encourue par les ministres d'Etat individuellement pour les actes personnels entachés de fautes, accomplis en leur qualité officielle.

I

Autorité de la Couronne dans la promulgation des ordonnances en Conseil (orders in council) *et des proclamations royales.*

L'autorité de l'Exécutif est limitée.

La fonction législative appartient au Parlement et une seule des branches de la législature ne peut légiférer sans le concours des deux autres. L'Exécutif a un pouvoir limité de législation par voie d'ordonnances en conseil et de règlements élaborés par les départements de l'Etat ; ce droit n'existe que dans les cas où ce pouvoir a été reconnu ou sanctionné par le Parlement.

C'est une des lois fondamentales de la constitution anglaise, que le souverain ne peut ni modifier les lois existantes du royaume, ni y ajouter, ni dispenser de leur observation (1).

Orders in Council.

Ce point important a été d'abord établi, et cela sans conteste, sous le règne de Jacques Ier, par la discussion du Parlement sur l'affaire de Bates : Bates était un négociant anglais, qui refusa de payer l'impôt sur les raisins de Corinthe importés de l'étranger, alors que l'impôt n'était perçu qu'en vertu de la seule autorisation du roi En 1606, la Cour de l'Echiquier soutint les prétentions de la Couronne ; mais lorsque l'affaire fut discutée à la Chambre des Communes, il fut démontré que cette décision était contraire aux dispositions de la Grande Charte et, par conséquent, était frappée de nullité Il fut, en outre, déclaré que le souverain ne pouvait pas, sans l'assentiment du Parlement, établir un impôt sur une marchandise importée ou exportée du pays, ni, en fait, un impôt quelconque sur les denrées soit étrangères soit nationales, ni en temps de paix ni en temps de guerre. Les conclusions formulées en cette occasion furent insérées dans une pétition de griefs, adressée au roi, en 1610, par la Chambre des Communes, et favorablement accueillie par Sa Majesté.

La taxation par la Couronne est illégale.

Cette importante doctrine fut confirmée sous le règne suivant, par la célèbre affaire *Rex* contre *Hampden* (2) ;

(1) Thomas, *Leading Cases in Const. Law*, pp. 5, 11.
(2) Broom, *Const. Law.*, pp. 247-305.

à cette occasion, malgré l'opinion contraire soutenue par la majorité des juges, le Parlement annula le jugement et, par le *statute* 16 Car. I. c. 14, déclara que le souverain ne peut, sans le consentement du Parlement, lever une taxe ou un *shipmoney* (1) sur ses sujets (2).

Suivant l'exemple de l'Eglise de Rome, les souverains anglais, dès les temps les plus reculés, réclamèrent le droit de dispenser des lois du pays, par la promulgation de proclamations et par la délivrance de concessions ou de décrets, « *nonobstant* toute loi contraire ». Ainsi, ils assumaient un pouvoir, *virtute coronæ*, d'exempter de l'observation des lois existantes ou des peines encourues pour leur violation ; en outre, ils entreprirent de prescrire des règles obligatoires pour le peuple, sur des matières d'ordre secondaire et pour lesquelles on aurait dû laisser une entière liberté d'action (3). Ce courant d'autorité indique que la prérogative de dispensation (*prerogative of dispensing*), *nonobstant* les Acts du Parlement, était, sous certaines restrictions, reconnue autrefois comme appartenant à la Couronne et fut fréquemment exercée pendant les seizième et dix-septième siècles. L'usage et l'abus de cette prérogative amenèrent des conflits répétés entre la Couronne, le Parlement et les cours de justice ; ils finirent par coûter au roi Jacques II, sa Couronne (4). Finalement, cette branche de la prérogative royale fut supprimée par le *Bill of Rights* qui porte que « le prétendu pou-

(1) Impôt pour la construction de vaisseaux.
(2) Voir Broom, *Const. Law*, pp. 306-370, 404-408.
(3) Cas cités, Broom, pp. 375-396.
(4) *Ib.*, pp. 494-507 ; Stubbs, *Const. Hist.*, v. 2, p. 580.

voir de suspendre les lois ou l'exécution des lois, par voie d'autorité royale, sans le consentement du Parlement, est illégal » ; et que « le prétendu pouvoir de dispenser des lois ou de l'exécution des lois, par voie d'autorité royale, ainsi qu'il a été invoqué et employé dernièrement, est illégal ». Depuis lors, personne n'a soutenu qu'un pouvoir de dispensation existait, en toute circonstance que ce soit, au profit de la Couronne » (1).

Ordres ou proclamations.

Depuis la Révolution de 1688, toutes les fois que la Couronne s'est aventurée, dans les cas de nécessité pratique, à lancer des proclamations royales ou des ordonnances paraissant contenir une atteinte aux lois du pays, la nécessité pour le gouvernement de recourir à ce procédé a été attentivement, examinée par le Parlement : et, lorsqu'il a été reconnu que le procédé était illégal, mais se justifiait par les circonstances, des *acts of indemnity* ont été votés à l'effet d'amnistier tous ceux qui l'ont conseillé ou ont pris part à son exécution (2). Une législation de cette nature est une reconnaissance parlementaire du principe que, en cas de danger ou de nécessité urgente, la Couronne, agissant sur le conseil des ministres responsables, peut parfaitement anticiper sur l'action future du Parlement, en suspendant temporairement certaines catégories de *statutes* (3). Sans doute, la Couronne n'a pas constitutionnellement le droit de lancer de telles ordonnances ou proclamations; néanmoins, Sir

(1) Broom, *Const. Law.*, pp. 507, 508.
(2) *Ib.*, pp. 379 *n*, 508 *n*.
(3) Cox, *Eng. Govt.*, p. 29 ; Campbell, *Chanc.*, v. 5, p. 267.

Robert Peel dit que « les gouvernements ont assumé et assumeront, dans les cas urgents, des pouvoirs inconstitutionnels et se fieront au bon sens du peuple pour obéir à la proclamation, et au Parlement pour amnistier ceux qui les ont exercés ».

Malgré tout, nonobstant les importantes restrictions ci-dessus mentionnées, des pouvoirs considérables appartiennent encore au souverain en son conseil ; il arrive souvent qu'une disposition législative confère expressément à la Couronne le droit de lancer des ordonnances en conseil. Une grande partie de ce que l'on peut appeler les détails de la législation repose sur l'autorité d'*orders in council* ; les uns sont promulgués par Sa Majesté, en vertu de sa prérogative ; les autres tirent leur force des dispositions d'Acts du Parlement ». Une cour de justice a compétence pour examiner soit la validité, soit l'exactitude, à l'occasion des faits allégués, *d'une ordonnance en conseil*, dûment promulguée et publiée (2). Comme exemples de la variété et de l'importance des matières pour lesquelles cette forme de quasi-législation est employée, on peut dire que les *orders incouncil*, ou les proclamations royales qui sont habituellement lancées à leur suite, sont promulgués : pour la réunion, la prorogation et la dissolution du Parlement ; pour les déclarations de guerre, pour la confirmation ou la désapprobation des Acts votés par les législatures coloniales ;

Orders in council.

(1) Peel, *Mem.*, v. 2, p. 131.
(2) Attorney General, c. Evêque de Manchester, *L. R.* 3 Eq., p. 436 ; voir le juge Ritchie dans l'affaire Windsor and Annapolis Ry. *Nova Scotia Equity Decisions*, v. 1, p. 307.

pour la ratification des traités ; pour l'étendue des termes des brevets d'invention ; pour la concession de chartes d'incorporation à des compagnies ou à des corps municipaux ; pour l'établissement de ports, de foires, etc. ; pour la solution de procès en appel ; pour la création de districts ecclésiastiques ou de circuits pour les affaires judiciaires ; pour l'exemption du droit de mainmorte ; pour la règlementation du Conseil de l'amirauté et la nomination aux fonctions des divers départements de l'Etat ; pour la création de nouveaux offices, et la détermination des conditions requises pour les remplir ; pour la fixation de l'époque à laquelle seront mis en vigueur certains Acts du Parlement (chose qui souvent a été laissée, par la législature, à la discrétion de la reine en conseil) (1).

Cas dans lesquels il faut la sanction du Parlement.

Il est difficile de dire exactement ce qui peut et ce qui ne peut pas être fait par *order in council*, sans qu'il soit besoin d'obtenir une sanction législative spéciale. En règle générale, tous les *orders in council* restreignant le commerce (sauf les cas où ils sont émis en vertu d'un act du Parlement, ou légitimés parce qu'ils se réfèrent à des cas rentrant dans la prérogative de guerre) et tous les *orders* suspendant l'action d'un *statute*, exigent un *act of indemnity*. Mais, quand il a été dûment averti

(1) Rapport sur le Conseil privé, *Com. Pap.*, 1854, v. 27, p. 253 ; rapport sur les *Misc. Exp. Ib.*, 1847-8, v. 18, pt. I, pp. 371, 377. La durée d'application de l'*Endowed Schools Act*, 1869, était fixée à trois ans ; sauf le droit pour S. M. en Conseil de le renouveler pour une nouvelle année sans recourir au Parlement ; cette faculté fut exercée par *order in council* en 1872 (*Hans. D.*, v. 212, p. 340, et voyez 40 et 41 Vict. c. 38).

par la Couronne de la procédure suivie dans ces circonstances, le Parlement a toujours été disposé à amnistier le gouvernement pour l'exercice temporaire qu'il avait fait de son autorité dans l'intérêt public, quoiqu'il ait pu être amené à dépasser les limites constitutionnelles du pouvoir exécutif (1).

Proclamations.

En ce qui concerne les proclamations, distinctes des *orders in council*, c'est une branche incontestable de la prérogative royale de lancer des proclamations relatives aux lois existantes, avertissant ceux qui pourraient commettre des infractions, les invitant au respect de la loi, et offrant des récompenses pour l'arrestation des délinquants. Ces documents sont considérés comme des manifestations solennelles de la volonté royale ; ils sont invariablement lancés sur l'avis des ministres responsables. D'ordinaire, ils reposent sur des *orders in council* et ont pour but de promulguer des décisions prise par le souverain en son conseil. Leur force obligatoire précise a été matière à controverse et même aujourd'hui elle ne saurait être bien déterminée ; elle est incertaine comme toutes les questions relatives aux limites de la prérogative. Il est évident toutefois que si une proclamation ne peut créer le droit, elle peut renforcer une loi existante (2).

Lorsque le souverain déclare la guerre à une puissance étrangère, des proclamations sont ordinairement

(1) Voyez les affaires citées dans Lieber, *Hermeneutics*, 3e éd. 1880, p. 67 *n*.
(2) Forsyth, *Const. Law.*, p. 180 *n* ; Hallam, *Const. Hist.*, v. 1, p. 337.

lancées, qui modifient matériellement les lois ordinaires relatives au commerce et imposent des règles sur le commerce avec les neutres ou avec les belligérants (1). De même, des proclamations sont lancées pour fixer le mode, le temps et les circonstances dans lesquelles on mettra à exécution certaines lois, dont la mise en vigueur a été laissée à la discrétion du gouvernement exécutif (2) ; ou encore dans le but de déclarer formellement quelles sont les lois et les pénalités existantes, et l'intention du gouvernement de les appliquer ; ou bien encore elles interviennent pour fixer et prescrire un jour soit de jeûne, soit d'actions de grâces. Mais, « les proclamations n'ont de véritable force que si elles reposent sur les lois du royaume et ont pour objet de les renforcer » (3). Pour êtres valables, elles doivent être publiées dans le Journal officiel du royaume (4).

Le roi, ne peut établir, par voie de proclamation, un délit, alors que le fait n'a pas le caractère criminel en vertu du droit en vigueur, « sans quoi, il altérerait la loi du pays par sa proclamation » (5).

(1) Voir Cox, *Inst. Eng. Govt.*, 28 : *Ed. Rev.*, v. 100, p. 192.
(2) *Ex. gra.* 6 Geo. IV. c. 78 ; Municip. Corp. Act de 1835 ; Health of Town's Act de 1848 ; Royal Titles Act de 1876.
(3) Coke, 3 Inst. 162. Voyez discussion à la Chambre des Lords, 2 mai 1876, sur les termes de la proclamation lancée conformément au *Royal Titles Act*.
(4) Act 40 et 41 Vict. c. 41.
(5) Bowyer, *Const. Law*, p. 173 ; Att. Gen., Collier, *Hans. D.* v. 203, p. 1370.

II

Promulgation d'ordonnances et minutes du Conseil et d'autres règlements ministériels.

La responsabilité des ministres vis-à-vis du Parlement implique nécessairement le droit, pour chaque Chambre, d'exprimer son opinion sur la légalité ou l'opportunité de toute mesure d'administration, et de contraindre à présenter leur justification, les ministres d'Etat qui dans l'exécution de leurs fonctions ont outrepassé les limites constitutionnelles (1).

Dans le fonctionnement d'un gouvernement constitutionnel, l'expérience a prouvé que certains pouvoirs subordonnés de législation doivent être confiés à presque tous les départements ministériels de l'Etat. Tant que ces pouvoirs sont exercés au su du Parlement et soumis directement à son contrôle, il vaut mieux qu'ils soient aux mains des ministres responsables, qu'entre celles du Parlement lui-même (2). Tous ces règlements, en effet, sont préparés par un ministre responsable.

(1) Voir les débats qui s'élevèrent, en 1817, sur la lettre-circulaire du secrétaire d'Etat pour l'intérieur (Lord Sidmouth) aux lords lieutenants de comtés, touchant l'autorité et les devoirs des magistrats à l'égard des libelles blasphématoires ou séditieux; cette lettre, disait on, était une intervention dans le cours ordinaire de la justice et un empiétement de l'exécutif sur le pouvoir législatif (May, *Const. Hist.*, v. 2, p. 188).

(2) Voir la déposition des Très Hon. R Lowe, H. A. Bruce et C. B. Adderley, ainsi que de Lord Granville, devant le Com. sur l'Education, *Com. Pap.*, 1865, v. 6, pp. 54, 55, 68, 71, 72, 76, 153.

avec la sanction de la Couronne. Ni l'une ni l'autre Chambre ne doit essayer d'intervenir prématurément (1). Des minutes du conseil, des règlements ministériels et autres prescriptions émanant des chefs des principaux départements exécutifs, doivent être fréquemment émis pour les matières particulières d'administration qui demandent à être décidées par une autorité compétente ; mais il est essentiel que tous les actes d'autorité quasi-législative qui ont pu être accomplis par un département quelconque de l'Etat, restent dans les limites définies et prescrites par les lois votées par le Parlement ; en outre, chaque fois qu'à cette occasion une dépense sur les fonds publics devra être faite ou qu'un grand intérêt public sera en jeu, le Parlement devra être mis à même d'exprimer son opinion sur ce point, avant que le gouvernement n'agisse.

Règlements ministériels.

Législation départementale soumise au Parlement.

III

La législation par les départements publics.

a) Législation publique.

Une fois admis le contrôle constitutionnel du Parlement sur l'exercice des pouvoirs législatifs par les ministres d'Etat, les départements exécutifs et autres autorités publiques, il est bien évident que cette méthode pré-

Contrôle du Parlement sur la législation exécutive.

(1) *Hans. D.*, v. 157, p. 342.

sente dans la pratique un avantage indéniable. Du moment que les limites propres, dans lesquelles ces pouvoirs peuvent être exercés, ont été fixés par *statute*, avec cette recommandation que toute législation secondaire ou provisionnelle serait dûment soumise au Parlement, — en vue soit d'une approbation tacite, soit d'une ratification directe — il est parfois avantageux de s'en remettre, pour les détails pratiques impliquant des connaissances spéciales ou locales, au département public directement intéressé. Par là on bénéficie, pour la solution de ces questions, de l'expérience locale ; en particulier, lorsque le consentement des parties intéressées a été donné librement, le Parlement est dispensé d'examiner des affaires qu'il peut être difficile de trancher, sans porter atteinte à des intérêts locaux.

Dans son adresse aux électeurs de Greenwich, le 23 janvier 1874, annonçant la dissolution du Parlement et posant à nouveau sa candidature, M. Gladstone observe que « les droits du Parlement ont atteint un point qu'il semble, pour le présent, difficile de dépasser. Je crois que nous devons non seulement accueillir, mais bénir toute amélioration immédiatement apportée dans l'organisation de l'autorité locale ou subordonnée, ou qui, sous le contrôle indiscutable du Parlement, tendrait à alléger ses travaux et à accélérer l'expédition des affaires publiques » (1).

Pendant ces quarante dernières années de nombreux *acts* ont été votés pour conférer et régler l'exercice de ces pouvoirs, tout en les subordonnant aux principes généraux établis par la loi.

(1) *London Times*, 24 janvier 1874, p. 8.

Commissaires de bornage.

Ainsi, en 1845, par l'*Act* 8 et 9 Viet. c. 118, les commissaires de bornage « *Inclosure commissioners* » furent créés et reçurent le pouvoir, en certains cas, d'effectuer le bornage et en d'autres cas, d'établir pour le bornage des terres, des règlements provisionnels, sauf ratification par *Acts* du Parlement (1).

De même, en vertu du « *Contagious disorders of animals Act* » de 1848, le Conseil privé reçut pouvoir de faire des ordonnances et des règlements à l'effet d'atteindre le but poursuivi par cet Act : les ordonnances et règlements devaient être soumis aux deux Chambres dans un délai déterminé (2). C'est ainsi encore que, en 1866, lorsque éclata la peste bovine en Grande Bretagne, on décida d'augmenter les pouvoirs conférés au Conseil privé par l'Act de 1848, et de donner pouvoir à deux Lords du Conseil d'élaborer des ordonnances pour les cas urgents, applicables dans certaines parties du pays : ces ordonnances devaient être ensuite communiquées au Parlement. Dans ces conditions, environ 150 ordonnances du Conseil furent rendues (3). L'Act fut maintenu dans la session suivante, avec des pouvoirs encore plus étendus (4).

Ordonnances discutées.

Les ordonnances rendues en vertu des *statutes* mentionnés plus haut, devaient être soumises au Parlement ; mais elles n'avaient pas à être sanctionnées directement ou indirec-

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 760.
(2) 11 et 12 Viet. c. 107, secs. 4-6.
(3) *Hans. D.*, v. 187, p. 864 ; Act 29 Viet. c. 15 ; *Com. Pap.*, 1866, v. 59, pp. 213-297 ; *Ib.*, 1867, v. 59, p. 1.
(4) 30 et 31 Viet. c. 125.

ment par l'une ou l'autre Chambre ; ce qui ne les empêcha pas d'être discutées.

La façon de discuter ces ordonnances apparaît dans un débat de la Chambre des Communes du 21 juin 1867; elle prit la forme d'un amendement à la motion de se réunir en comité des subsides, et l'on proposa dans cet amendement de décider qu'une ordonnance donnée relative à l'importation des bestiaux « est inopportune ». Mais, après explications fournies par un ministre, la motion fut retirée.

Les ordonnances doivent être soumises au Parlement.

On a l'habitude de prescrire, pour obtenir force de loi que les ordonnances en conseil, les règlements ministériels, les représentations, les règlements des tribunaux ou les tarifs de frais, émis en vertu d'acts particuliers du Parlement, seront soumis aux deux Chambres, dans le délai de vingt, trente ou quarante jours (selon le cas) de leur élaboration ou de la prochaine réunion du Parlement s'ils ont été rendus en dehors de la session (**2**).

Parfois, il arrive que cette restriction est omise (3) ; quelquefois aussi, il est déclaré expressément que, dans le cas où une ordonnance ou un règlement viendrait à être annulé à raison de la désapprobation exprimée par l'une ou l'autre Chambre du Parlement, l'abrogation du règlement aura lieu, sans préjudicier à la validité de toutes les mesures qui pourraient avoir été prises en

(1) *Hans. D.*, v. 188, p. 349.
(2) Acts 28 et 29 Vict. c. 112, sec. 3 ; c. 124, sec. 11 ; c. 125, sec. 26 ; 32 et 33 Vict. c. 42, sec. 8 ; 38 Vict. cc. 5 et 28.
(3) Voir 39 et 40 Vict. c. 57 ; 40 et 41 Vict. c. 23.

vertu de ces ordonnances (1). Quand un projet a été placé sur la table des deux Chambres dans le temps prescrit, sans qu'aucune adresse ait été dirigée contre lui, il sort des mains du gouvernement, et ce dernier ne peut plus en retarder la mise à exécution (2).

Il a été posé en principe — par les commissaires nommés en 1864, pour faire une enquête sur la fondation des écoles en Angleterre — « que le Parlement est le seul corps pouvant être considéré comme investi du pouvoir suprême de faire des fondations et que, sous une forme ou une autre, l'approbation du Parlement doit être obtenue pour tous les projets relatifs à la réorganisation des fondations scolaires (*educational trusts*) » (3).

A la suite de ce rapport, l'Act de 1869 fut voté. Il prescrivait la nomination d'une commission peu nombreuse chargée de préparer les projets et les actes fiduciaires pour la réorganisation des écoles dotées. Ces projets devaient être soumis aux conseils de direction de ces écoles, et, après enquête, à la sanction du comité du conseil de l'instruction Dans certains cas, on admet l'appel au Conseil privé. Enfin, tous ces projets (sauf le cas où ils sont combattus par une réclamation) doivent être portés devant les deux Chambres du Parlement pour une période de « quarante jours » (4).

Refus de l'assentiment royal.

Si, pendant ce laps de temps, l'une ou l'autre Chambre, par une adresse à Sa

(1) Voir 38 et 39 Vict, c. 77, sec. 25 ; et c. 91, sec. 7.
(2) *Hans. D.*, v. 234, p. 857.
(3) *Com. Pap.*, 1867-8, v. 28, pt. 1, p. 635.
(4) Ce délai a été porté à « quatre mois » pour certains plans déterminés qui furent soumis au Parlement, en 1873, par l'Act 36

Majesté, lui demande de refuser son consentement au projet ou à une partie du projet, la Couronne ne peut donner son assentiment qu'aux portions de ces projets qui ne soulèvent aucune objection (1).

Pouvoirs conférés par le *Public Schools Act.*

Le *Public Schools* (Angleterre) *Act* de 1868 donne aux conseils de direction des sept grandes écoles publiques qui y sont énumérées, le pouvoir de faire ou d'amender tous les *statutes* ou règlements existants relatifs à ces écoles, sous certaines restrictions et dans certaines limites déterminées par l'Act. Ces *statutes* doivent, avant d'entrer en vigueur, être approuvés par les commissaires spéciaux nommés en vertu de l'Act et, en outre, par la reine en son conseil. Si, dans un temps donné, les conseils de direction de l'une de ces écoles négligeaient d'élaborer les *statutes* et les règlements nécessaires pour la gestion de ces écoles, les commissaires les feraient à leur place et les soumettraient à l'approbation de la Couronne ; toutefois, il y a une réserve : c'est que l'approbation ou la désapprobation de la Couronne à tous *statutes*, etc., faits par les commissaires n'interviendra qu'autant que ces *statutes* ou règlements auront été déposés devant les deux Chambres du Parlement pendant quarante jours au moins ». Ainsi, au cas où le conseil de direction et les commissaires sont d'accord sur un projet particulier, il n'est pas nécessaire de le soumettre au Parlement ; au contraire,

et 37 Vict. c. 7 ; il a été modifié et porté à « deux mois » dans tous les autres cas par l'Act 36 et 37 Vict. c. 87, sec. 15.

(1) Act 32 et 33 Vict. c. 56, sec. 41 ; *Hans. D.*, v. 207, p. 300 ; *Ib.*, v. 213, p. 551.

en cas de désaccord, les projets élaborés par les commissaires devraient être soumis aux deux Chambres (1).

L'Act général de bornage « *General Inclosure Act* » de 1845 (2) fut le premier qui donna pouvoir aux commissaires de rendre des *ordonnances provisionnelles* autorisant la clôture des biens communaux, sous réserve de la ratification du Parlement (3) ; auparavant, il fallait recourir à des bills privés. Toutefois, dans l'exercice de leur pouvoirs, les commissaires ne tinrent pas un compte suffisant de la convenance générale et des intérêts des voisins intéressés à la conservation des terres, comme biens communaux ; ils se montrèrent trop disposés à accorder toutes les permissions de clôture sans l'acceptation de certaines conditions. Aussi, en 1869, la Chambre des communes nomma-t-elle une commission pour faire une enquête ; celle-ci conclut à ce qu'aucune clôture n'eût lieu dans l'avenir jusqu'au vote d'un nouvel « Inclosure Act ». Mais, plusieurs années s'écoulèrent avant que la Chambre ne votât un nouvel Act donnant effet aux *ordonnances provisionnelles* sur les *clôtures*. En 1872, les commissaires de *clôture* déclarèrent qu'ils avaient suspendu leurs opérations, jusqu'au jour où le Parlement adopterait une politique précise à l'égard des *clôtures* — le gouvernement ayant, à diverses reprises

Ordonnances provisionnelles.

(1) Act 31 et 32 Vict. c. 118, sec. 19 ; voir *Hans. D.*, v. 201, p. 188 ; v. 203, p. 1047.
(2) 8 et 9 Vict. c. 118.
(3) Les ordonnances faites en vertu de cet Act n'exigeaient pas la confirmation du Parlement jusqu'en 1852. A cette époque, l'Act 15 et 16 Vict. c. 70 déclara que toutes les ordonnances provisionnelles devaient être confirmées par le Parlement avant leur mise en vigueur. — *Walpole*.

essayé, sans succès, de faire voter un nouvel *Inclosure Act* (1). Enfin, le 10 février 1876, le Secrétaire de l'Intérieur présenta un *General Inclosure Bill* qui fut adopté par le Parlement.

General Inclosure Bill.

En vertu de cet Act, des ordonnances provisionnelles peuvent être rendues pour la réglementation ou la *clôture* des biens communaux, après que tous les intéressés ont été mis à même de faire entendre leurs observations pour ou contre la mesure projetée ; ces ordonnances provisionnelles doivent ensuite être soumises à l'examen d'un comité parlementaire permanent. Celui-ci étudiera les détails du projet, fera un rapport et renverra aux commissaires toutes les modifications qu'ils proposent. Alors seulement, le bill destiné à confirmer les ordonnances rendues sera introduit et voté (2).

Un comité de ce genre a été nommé pour la première fois, le 26 février 1877, par la Chambre des Communes (à la suite du premier rapport rédigé par les commissaires de *clôture* en vertu du nouvel Act). Le rapport du comité fut favorable à la confirmation des *clôtures proposées*, sous certaines conditions ; il n'y eut pas à renvoyer les projets des commissaires pour nouvel examen (3).

Le *select committee* sur les biens communaux (chargé d'examiner les rapports des commissaires de *clôture*) nommé en 1877, fut élu partie par la Chambre, partie par le comité de choix (*committee of selection*). Les com-

(1) *Hans. D.*, v. 212, p. 488 ; v. 216, p. 433 ; v. 225, p. 1941.
(2) *Hans. D.*, v. 229, p. 1533 ; v. 230, p. 1034 ; Act 39 et 40 Vict. c. 56.
(3) *Com. Pap.*, 1877, v. 10, p. 39.

missaires de *clôture* se présentèrent devant la commission et expliquèrent leur manière de procéder en vertu du nouvel Act, et la façon dont leurs rapports sont examinés et traités par ce comité (1). Toutes les formes nécessaires dont on doit user d'après cet Act sont annexées au rapport de ce comité (2).

Prisons Act.

En 1877, les ministres proposèrent de ne mettre en vigueur les règlements faits par application du « *Prisons Act* » qu'après qu'ils auraient été portés pendant quarante jours devant les deux Chambres du Parlement ; un amendement fut proposé exigeant que ces règlements fussent spécialement approuvés par une résolution de chaque Chambre. On fit remarquer que, étant donné le nombre actuel des affaires, il serait difficile, pour un membre privé, de trouver l'occasion de présenter des résolutions contraires à ces règlements. Par contre, il fut déclaré que, si une approbation spéciale était requise, la Chambre pourrait passer toute la session à discuter des règlements sur des questions d'ordre bien secondaire. Après de longs débats, l'amendement fut repoussé et la proposition ministérielle adoptée (3).

L'Electric Lighting Act de 1882, autorise le Ministère du Commerce (Board of trade) à rendre des ordonnances provisionnelles, pour la fourniture de l'électricité pour un usage public ou privé ; il a des pouvoirs discrétionnaires, sous la réserve d'en soumettre la confirmation au Parlement (4).

(1) *Com. Pap.*, Dépositions, p. 7.
(2) *Ib.*, App. Nos 1, 2, 3.
(3) *Hans. D.*, v. 233, pp. 515-528 ; voir v. 234, p. 1801.
(4) Voir aussi l'*Educational Endowment* (*Scotland*) *Act*, 1883.

Cet Act a fourni l'occasion de diriger bien des critiques contre le système des ordonnances provisionnelles. Il est évident « que le système ne peut fonctionner efficacement que s'il se réfère à des Acts généraux très larges, applicables à chacun des objets pour lesquels les ordonnances provisionnelles sont admises (1).

Ces exemples suffiront à montrer que l'usage de confier des pouvoirs législatifs, sous certaines restrictions et dans certaines limites, aux départements exécutifs est devenu de plus en plus fréquent au Parlement. Mais, tout en reconnaissant ses avantages évidents, il est susceptible d'abus sérieux. Ainsi qu'on le remarque, il n' « est pas d'innovation moderne qui nécessite une surveillance plus étroite que la pratique de déléguer l'autorité du Parlement (même pour les affaires secondaires d'intérêt local) sans autre frein que la possibilité très aléatoire qu'un législateur, d'une vigilance inaccoutumée, présentera une adresse pour faire rejeter le projet avant qu'il ait eu le temps de se transformer en prescription définitive. Toute la portée et le génie de notre système législatif consistent en ce que, par les formes suivies dans le Parlement, il y a toutes les garanties possibles qu'aucune loi ne pourra être faite sans avoir été discutée sévèrement et à diverses reprises dans tous ses détails ; il serait contraire à l'essence d'un gouvernement libre de substituer à cette méthode un système qui renverserait les relations de la Couronne et du Parlement, dans lequel les *statutes* seraient octroyées par le gou-

Prudence nécessaire du Parlement dans la délégation de pouvoirs législatifs.

(1) Voyez en outre *L. T.* v. 75, p. 251.

vernement, et qui ne laisserait plus aux Lords et aux Communes qu'un simple droit de veto (1).

b) Législation privée.

Développement de la législation provisionnelle.

Néanmoins, depuis 1845, il y a eu une extension heureuse et graduelle du principe de la législation provisionnelle sur les matières d'intérêt local (2). Ceci a beaucoup contribué à soulager le Parlement impérial du poids énorme et croissant des affaires locales et à assurer la solution de ces questions, après enquête préalable faite par des autorités plus compétentes (3). Divers Acts du Parlement ont donné au ministère de l'intérieur, au ministère du Commerce, au *local government Board*, à l'*Inclosure Commission*, au *Charity Commission*, aux commissaires des travaux publics (Irlande), au département de l'Instruction et autres départements d'Etat, le pouvoir de rendre des ordonnances provisionnelles, de délivrer des certificats, et d'approuver les projets relatifs à la construction, à l'amélioration ou à la gestion de travaux particuliers ou des affaires locales qui, jusqu'ici, exigeaient la sanction directe du Parlement ou dont le gouvernement exécutif se chargeait sous sa propre responsabilité (4).

Par ce moyen, la législation se trouve simplifiée, tout

(1) *Sat. Rev.*, 7 mai 1870, p. 602 ; v. aussi *Hans. D.* v. 187, p. 69.
(2) *Com. Pap.*, 1877, v. 68, p. 169.
(3) Fitz-James Stephen sur le Gouv[t] parl[re] dans *Cont. Rev.*, v. 23, p. 1.
(4) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, pp. 760-767, 787 ; M Bruce, *Hans. D.*, v. 210, p. 320.

en laissant subsister la surveillance et le contrôle du Parlement : les *statutes* d'autorisation exigent invariablement, en effet, que les départements qui font une ordonnance provisionnelle, un certificat ou un projet, en fassent le dépôt devant les deux Chambres du Parlement pour en obtenir confirmation (1).

Cela simplifie la législation parlementaire.

Il subsistera toujours un grand nombre d'hypothèses dans lesquelles, par exemple, des pouvoirs coercitifs sont demandés, ou dans lesquelles des intérêts puissants sont en jeu et où l'on usera, en ce qui concerne l'initiative et la procédure, de la méthode ordinaire par le moyen d'un bill. Mais il est évidemment très avantageux de permettre aux promoteurs de projets approuvés par les autorités locales, et qui ne mettent en question aucun principe sérieux, d'avoir recours aux ordonnances provisionnelles — celles-ci peuvent être obtenues avec des frais relativement modérés — de plus, on allège ainsi beaucoup la charge des affaires privées devant les commissions parlementaires, en même temps que toutes les questions importantes sont entendues par le Parlement et que, dans tous les cas, la décision finale lui est réservée (2).

Avantages des ordonnances porvisionnelles.

La sanction du Parlement est donnée à la légis-

(1) Sur le renvoi de plusieurs Acts autorisant l'émission d'ordonnances provisionnelles, etc., par un département public, voir *Com. Pap.*, 1871, v. 58, pp. 397, 405.

(2) *Com. Pap.*, 1872, v. 54, p. 314 ; voir le temoignage de M. Wyatt, agent parlementaire plein d'expérience, sur le fonctionnement du système des ordonnances provisionnelles, avec des propositions pour la modification de la procedure, *Ib.*, 1877, v. 16, pp. 581, 638.

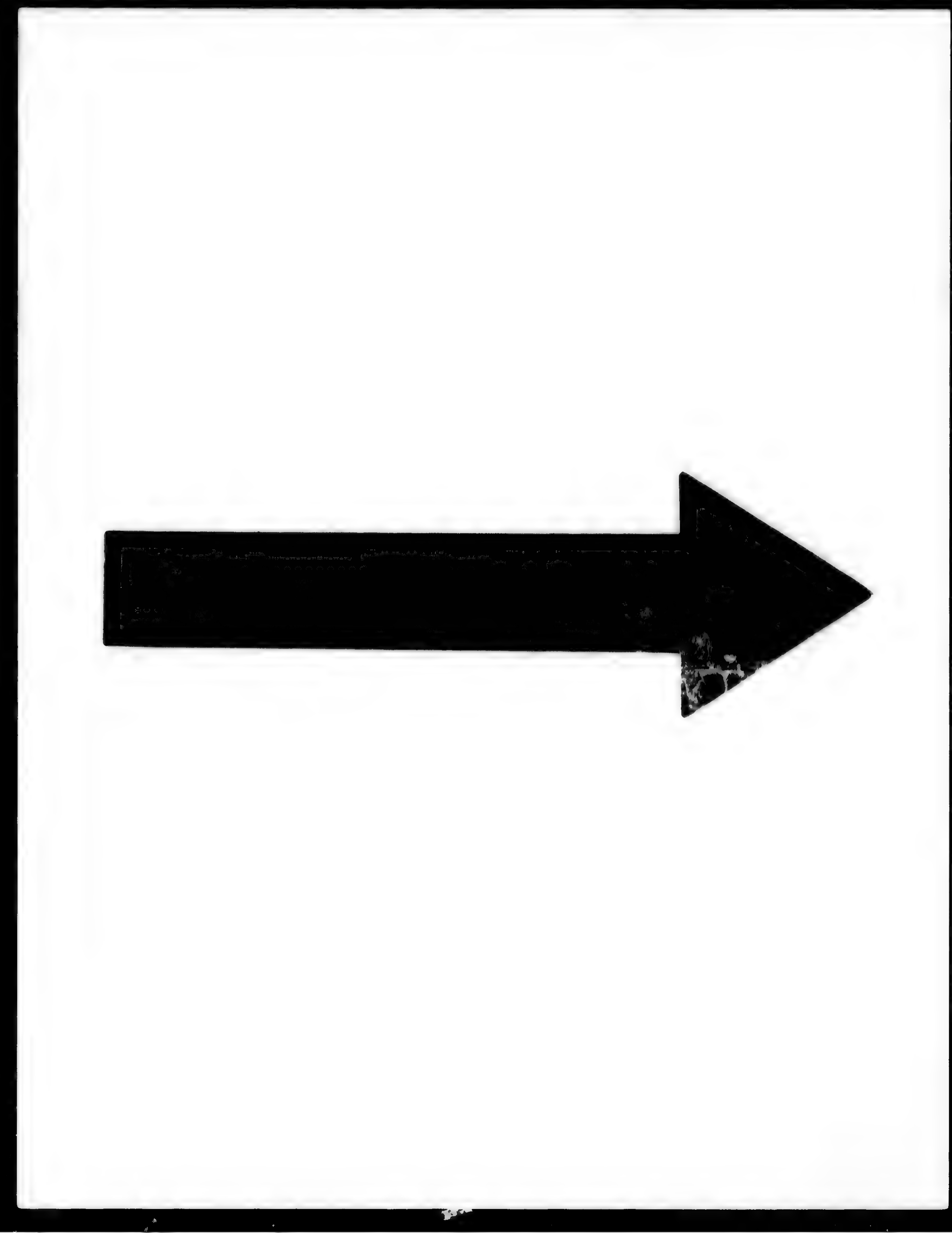
lation provisionnelle au moyen d'un Act qui, dans sa marche à travers le Parlement, est traité comme un bill public. Ces bills visent, au cours de l'Act de confirmation, comme c'est le cas pour les ordonnances provisionnelles rendues d'après les Acts sur la santé publique (*Public Health Acts*) ou sur le bornage (*Inclosures Acts*), des ordonnances particulières, et les énumèrent dans une cédule ; ou bien, comme c'est le cas pour les ordonnances émises à l'égard des pêcheries, des travaux ou des chemins de fer, les reproduisent tout au long dans la cédule de l'Act de confirmation. Quand les ordonnances sont simplement visées dans les Acts et non pas reproduites, elles sont rarement discutées en détail ; elles sont confirmées ou rejetées sans modification (1).

Toutes les personnes lésées par des ordonnances provisionnelles ont le droit d'adresser une pétition au Parlement comme elles le feraient pour un bill privé. Leurs objections seront soigneusement examinées par la Chambre devant laquelle la pétition est portée, avant la confirmation de l'ordonnance (2).

On garantit ainsi au Parlement un large pouvoir pour le contrôle et l'amendement de toutes les législations provisionnelles : et ce pouvoir est parfois exercé en vue de modifier ou de rejeter des ordonnances par-

(1) *Com. Pap.*, 1867-8, v. 28, pt. 1, p. 635.

(2) Voir la déposition de M. Coates devant le comité des Communes sur le *Tramways bill*, *Com. Pap.*, 1870, v. 10, p. 691 ; S. O. Chambre des Communes, 1871, n° 146 ; Act 35 et 36, Vict. c. 79, § 45. Voyez aussi la déposition de M. Wyatt devant le comité de la Chambre des Communes sur les tramways, *Com. Pap.*, 1877, v. 16, p. 581.



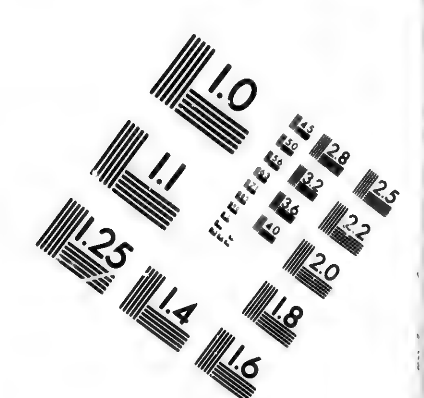
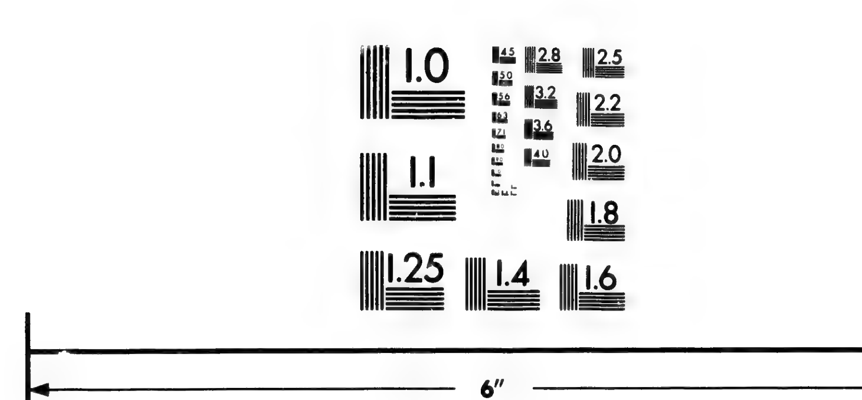


IMAGE EVALUATION
TEST TARGET (MT-3)



ticulières (1). Même, si aucune confirmation formelle par le Parlement n'est exigée pour un projet local approuvé par l'autorité exécutive, la simple indication dans le *statute* d'autorisation qu'il sera porté devant les deux Chambres du Parlement, permettra à celles-ci d'intervenir, s'il y a lieu, pour le ratifier ou l'amender (2).

Jusqu'ici, les ordonnances provisionnelles faites par les départements ministériels ne se sont occupées que de matières dans lesquelles le capital en jeu était faible, les parties intéressées ne soulevaient pas d'objection et l'opinion de la localité spécialement intéressée pouvait aisément être connue. Mais le 15 mars 1872, M. Dodson (le chairman des comités) soumit à la Chambre des Communes une série de résolutions, à l'effet de prescrire la substitution, autant que possible, d'un système étendu et amélioré d'ordonnances provisionnelles au présent système de législation, en ce qui touche les bills d'intérêt personnel et d'intérêt local. Ces ordonnances devraient être obtenues sur demande adressée à un tribunal permanent d'un caractère judiciaire qui tiendrait ses séances dans différentes parties du Royaume Uni et devant lequel promoteurs et adversaires seraient publiquement entendus : les décisions de ce tribunal seraient soumises à la confirmation du Par-

(1) Voyez l'Act 34 Vict. c. 3, qui donne aux comités chargés d'examiner les bills de confirmation des ordonnances provisionnelles, pouvoir de statuer sur les frais et d'examiner les témoignages prêtés sous serment ; voir les Acts 27 et 28 Vict. cc. 58 et 93 ; 28 et 29 Vict. c. 59.

(2) Voyez le *Huddersfield Burial Ground Act*, 15 et 16 Vict. c. 41 ; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 788.

lement. Dans le cas où l'une ou l'autre Chambre admettrait un appel contre une décision de ce tribunal, cet appel serait renvoyé à une commission mixte des deux Chambres, composée de la manière proposée en 1869, par la commission mixte relative à l'expédition rapide des affaires au Parlement.

Après un court débat sur ces résolutions, leur examen plus approfondi fut ajourné (1). Le débat fut repris ; il apparut alors que, si les membres se déclaraient généralement en faveur d'une extension du système des ordonnences provisionnelles, ils n'avaient guère envie de déléguer la solution de ces questions à un corps placé en dehors du Parlement. Finalement, la Chambre tomba d'accord pour décider que le système de la législation privée (*private legislation*) appelle l'attention du Parlement et du gouvernement, et exige des réformes (2).

IV

Contrats passés par les départements publics.

Contrats publics.

Une importante question qui se rattache à celle que nous venons d'examiner s'est posée, dans ces dernières années, à l'égard des contrats à passer entre un département du gouvernement exécutif et d'autres parties, pour l'exécution d'un travail ou d'un service, dont l'entreprise a été ou sera

(1) *Hans. D.*, v. 210, pp. 17-30.
(2) *Hans. D.*, v. 210, pp. 507-529.

plus tard autorisée par le Parlement. Il est évident que la responsabilité de passer ces contrats pèse proprement sur l'exécutif seul ; mais il est également évident que le gouvernement ne possède aucune autorité constitutionnelle pour passer un contrat obligatoire pour la Chambre des Communes (1), par qui les fonds nécessaires pour l'exécution du contrat doivent être accordés ; le consentement du Parlement doit donc être obtenu préalablement à tout contrat.

Le principe du contrôle du Parlement, et spécialement de la Chambre des Communes, sur les contrats, fut pour la première fois posé dans les années 1859 et 1860; il le fut par un comité de la Chambre des Communes, chargé de faire une enquête sur certaines transactions provenant des contrats existants pour les services postaux ; de même, un « *standing order* », adopté par la Chambre des Communes le 4 mars 1861, décida que « le chairman du comité des voies et moyens fera un rapport à la Chambre, préalablement à la seconde lecture de tout bill privé destiné à autoriser, confirmer ou modifier tout contrat conclu avec un département ministériel et entraînant ou pouvant entraîner une charge pour l'Etat. Ce rapport, avec une copie du contrat et de toute résolution qui sera proposée à son sujet, doit être mis en circulation avec les votes deux jours francs au minimum avant celui où la résolution doit être examinée par un comité de la Chambre entière ; cet exa-

Standing order concernant les contrats.

(1) Voyez Smith, *Parl. Rememb.*, 1860, p. 75 ; jugement de la Cour du Banc de la Reine dans le *Churchward case*, 1865.

men n'aura lieu qu'après le temps réservé aux affaires privées ; en outre, le rapport sur cette résolution ne sera examiné que trois jours francs, au moins, après l'adoption de la résolution par le comité (1).

Contrats relatifs aux postes et télégraphes.

De plus, dans tous les contrats nouveaux relatifs aux transports postaux par mer ou aux communications télégraphiques d'outre-mer, il a été résolu par la Chambre des Communes qu'une clause serait insérée, d'après laquelle ces contrats ne deviendraient définitifs qu'après avoir été approuvés par une résolution de la Chambre (2).

Il est sous entendu que tous les contrats doivent arriver devant la Chambre dans un état qui permette à celle-ci d'exprimer librement son opinion à leur sujet, sans encourir aucune responsabilité pécuniaire vis-à-vis des contractants (3). Mais il n'est pas bon de lier le gouvernement ou la Chambre par l'adoption d'une résolution abstraite, en ce qui touche les conditions d'après lesquelles tous les subsides postaux seront plus tard accordés (4).

Dans les années 1863 et 1867, des résolutions spéciales furent votées à la Chambre des Communes, approuvant des contrats qui avaient été déposés sur le bureau, avant l'expiration du mois (5). Mais cela fut fait dans des circonstances spéciales et exceptionnelles. En règle générale, on est d'accord pour « ne pas

(1) *Com. Jour.*, 1861, p. 89 ; S. O. Chamb. des Com., 1862, nº 78.
(2) *Com. Jour.*, 13 juillet 1869.
(3) Débats relatifs à un contrat projeté pour le transport de la malle des Indes, de la Chine et de l'Australie, *Hans. D.*, v. 189, pp. 658 702, 1561.
(4) *Hans. D.*, v. 190, pp. 2010-2020.
(5) *Com. Jour.*, 1863, pp. 389, 404 ; *Hans. D.*, v. 190, p. 450.

16

demander à la Chambre de partager la responsabilité des détails dans les contrats postaux *mail contracts* ; il vaut infiniment mieux que ceux-ci ne deviennent définitifs que sous la responsabilité de l'Exécutif après avoir mis la Chambre à même de les rejeter (par le moyen du dépôt pendant un mois sur la table de la Chambre), plutôt que d'appeler la Chambre à les confirmer par un vote positif (1) ».

Dans le cas où le contrat serait désapprouvé, il serait nécessaire de présenter à ce sujet une résolution formelle.

Bien que, aujourd'hui, ces règles ne s'appliquent qu'à certains contrats spécifiés, il a été admis par les plus plus hautes autorités, que l'Exécutif ne possède aucun droit constitutionnel de passer un contrat obligatoire pour la Chambre des Communes (2). On peut donc affirmer avec certitude qu'actuellement, aucun contrat, entraînant une dépense publique plus élevée que celle qui a été accordée pour le service de l'année courante, ne sera passé sans que la sanction du Parlement ait été obtenue.

Contrats passés pour l'exécution des travaux militaires.

En 1862, le Contrôle de la Chambre des Communes sur les contrats, devint d'un usage plus étendu et fut inscrit dans un Act du Parlement. Dans une session antérieure (celle de 1860), la Chambre avait résolu d'accorder la somme de deux millions de livres

(1) Le chanc. de l'Echiq. (M. Gladstone), *Hans. D.*, v. 172, p. 1201.

(2) M. Gladstone dans *Hans. D.*, v. 157, p. 1412 ; *Ib.*, v. 189, p. 702.

pour l'exécution des travaux nécessaires à la fortification des côtes britanniques ; en 1862, un bill fut présenté à l'effet de pourvoir en grande partie à cette dépense. Le 10 juillet, au sein du comité chargé d'examiner le bill, sir Stafford Northcote proposa une clause portant que tout contrat que passerait le gouvernement pour ce service, et qui entraînerait une dépense plus grande que celle déjà votée par le Parlement, devrait être, au préalable, approuvé par la Chambre des Communes. Tout d'abord, le ministre s'opposa à cette clause. Le chancelier de l'Echiquier fit remarquer « que l'utilité pratique et l'économie bonne ou mauvaise de ces contrats étaient des matières sur lesquelles la Chambre des Communes, en tant qu'assemblée délibérante, n'avait pas le moyen de se faire une opinion aussi éclairée que le gouvernement exécutif ; de plus, ajoutait-il, il n'est pas d'usage que le gouvernement puisse se soustraire à la responsabilité spéciale qui pèse sur lui à raison de ces contrats, au moyen d'une résolution de la Chambre des Communes. La responsabilité du gouvernement serait mieux assurée, si l'on donnait à la Chambre le pouvoir d'intervenir dans ces contrats, avant qu'ils ne deviennent définitifs, plutôt que de demander à la Chambre son approbation pour chacun d'eux au moyen d'une résolution » (1).

Quels sont les contrats exigeant l'approbation de la Chambre des Communes.

Mise au voix, la clause fut repoussée par une majorité de cinq voix. Toutefois, le 14 juillet, le ministère annonça qu'il acceptait cette disposition (2) ;

(1) *Hans. D.*, v. 168, p. 199.
(2) *Ib.*, pp. 290, 635 ; 25 et 26 Vict. c. 78, § 2. Voyez Smith, *Parl. Rememb.*, 1862, p. 149.

une clause fut alors introduite dans le bill, aux termes de laquelle chaque fois qu'un contrat, entraînant une dépense plus élevée que celle déjà accordée pour ce service, serait conclu par le gouvernement, ce contrat ne serait valable qu'après avoir été déposé pendant un mois sur le bureau de la Chambre des Communes, sans rencontrer d'opposition, ou qu'autant qu'il aurait été formellement approuvé, dans ce laps de temps, par une résolution. Cette clause fut votée par les deux Chambres et fait partie du *statute*.

Toutefois, en 1874, les ministres refusèrent de présenter au Parlement une copie du contrat passé pour la construction des nouvelles cours de justice; il fut déclaré « que ce serait préjudiciable au service public et léserait le contractant » (1). Cependant, en réponse à une question, la Chambre fut informée du montant du contrat (2).

V

Remède contre les actes illégaux ou oppressifs des ministres de la Couronne.

Responsabilité des ministres pour actes illégaux.

Si un ministre se rend coupable d'un abus d'autorité ou s'il néglige d'accomplir ses devoirs, il est responsable personnellement de sa conduite en vertu de la loi et de la constitution (3). Mais, dans la détermination de la responsabilité d'un fonctionnaire

(1) *Hans. D*. v. 218, p. 345.
(2) *Ib.*, p. 628. Pour les débats antérieurs à la Chambre des Communes, en ce qui touche l'établissement de tribunaux de droit, voir *Ib.*, v 210, v. 216 et v. 217.
(3) Att.-gen. dans *Ib.*, v. 176, p. 2121.

public à raison du dommage causé par son fait à un de ses concitoyens, il faut signaler un conflit apparent de principes : d'une part, la loi se préoccupe de donner des garanties au plaignant qui a peut-être subi un tort et, d'autre part, elle a cherché à protéger le fonctionnaire qui, en causant un tort apparent, n'a peut-être fait que son devoir (1). Toute violation directe de la loi du pays par un ministre ou un fonctionnaire du gouvernement exécutif fait encourir au délinquant une responsabilité qui, devant une Cour de justice, a exactement les mêmes conséquences que s'il s'agissait d'un citoyen ordinaire. En aucun cas, on ne pourrait invoquer, devant une Cour de justice anglaise, l'ordre du souverain, comme excuse d'un acte illégal.

On peut affirmer, en principe général, qu'en assumant, pour le compte de la Couronne, la responsabilité personnelle de tous les actes du gouvernement, les ministres ont le privilège de partager, avec la Couronne, une immunité personnelle en ce qui concerne les mesures vexatoires qui, au moyen d'une procédure légale, ordinaire pourraient être dirigées contre eux à raison de prétendus actes abusifs ou illégaux accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; ils sont responsables envers le Parlement seul des fautes commises en leur qualité officielle. Toutefois, les Cours de droit ont établi certaines règles qui donnent aux particuliers une garantie contre l'exercice irrégulier de l'autorité exécutive.

Immunité des ministres devant les Cours de droit.

C'est ainsi qu'il a été admis que sont illégaux les

(1) Broom, *Const. Law.*, p. 525.

mandats généraux (*general warrants*) lancés par un secrétaire d'Etat à l'effet de perquisitionner chez l'auteur d'un libelle séditieux, de l'arrêter ou de saisir ses papiers (1). De même est illégal, un mandat (*warrant*) lancé par un secrétaire d'Etat à l'effet de saisir les papiers (en général) de l'auteur d'un libelle séditieux (2).

Warrants généraux.

Une décision de la Cour supérieure du Bas-Canada, rendue en 1875, porte qu'un acte du gouvernement ne peut être soustrait à une Cour de justice (*court of law*), sous prétexte que la majorité des ministres du cabinet l'a approuvé, sur la proposition et grâce à l'influence de certains ministres et (ainsi qu'il fut prétendu ensuite) pour des raisons insuffisantes ; c'est qu'en effet « il n'y a pas de division de la responsabilité dans un Cabinet » ; et « la Couronne est censée avoir su ce qui se faisait » (3).

Unité de responsabilité dans le Cabinet.

En dehors des garanties que présentent pour les citoyens ces décisions, la loi accorde aux personnes revêtues d'uu caractère officiel une protection spéciale. Pour des raisons d'utilité politique, toutes ces personnes sont affranchies de la responsabilité en ce qui concerne les actions judiciaires. Que la prétendue responsabilité résulte d'un contrat ou d'un dommage, qu'il s'agisse d'une réclamation portée contre un ministre de

Protection accordée aux personnages officiels.

(1) Leach *v.* Money : 19 State Trials, p. 1001 : Wilkes *v.* Wood, *Ib.*, p 1153.

(2) Entick *v.* Carrington, *Ib.*, 1030 ; Broom, *Const. Law.*, 525-617. Voir la procédure à l'égard de ces warrants généraux, *Parl. Hist.*, v. 16, p. 207 ; *Hans. D.*, v. 77, pp 905, 960

(3) Att.-Gen., *v.* Middlemiss, *L. Can. J.*, v. 19, p, 263 ; *Ib.*, v.

la Couronne par un simple particulier pour des actes commis par lui ou sur son ordre, en sa qualité officielle, les tribunaux ordinaires de justice lui accorderont une immunité spéciale et protection (1). Mais, si les ministres trouvent bon, pour des raisons d'intérêt public, de prendre sur eux-mêmes la responsabilité de violer directement une loi existante, ils sont tenus de s'adresser au Parlement pour obtenir un *Act of Indemnity*, les relevant, ainsi que tous ceux qui ont obéi à leurs instructions dans ce cas particulier, des conséquences légales de leur conduite. D'après le même principe, le gouvernement est tenu de dédommager tous les fonctionnaires subordonnés pour les pertes subies ou les dommages auxquels ils ont été condamnés à raison de l'accomplissement de leurs fonctions.

Leur responsabilité devant le Parlement.

La garantie constitutionnelle contre un gouvernement exécutif pour crimes ou délits politiques, préjudiciables à des particuliers ou contre un ministre d'Etat coupable d'illégalité ou d'oppression dans l'exercice de ses fonctions, administratives, consiste dans un appel adressé au Parlement, et plus spécialement à la Chambre des Communes. C'est vainement que l'on chercherait pour obtenir réparation en ces circonstances, à s'adresser aux tribunaux ; c'est, qu'en effet, ces réclamations ne

21, p. 319 ; voir aussi Molson *c.* Chapleau et Lynch, *Montreal Legal News*, v. 6, p. 222.

(1) Broom, *Const. Law.*, pp. 617-623, 726. Voyez aussi l'affaire Sullivan *c.* Lord Spencer, démontrant que le Lord lieutenant d'Irlande n'était pas responsable en droit pour un certain acte acompli par lui en sa qualité officielle (*Irish L., T. Rep.*, v. 6, p. 25 ; *Hans. D.*, v. 236, p. 611) : Voyez aussi Palmer *c.* Hutchison, devant le Conseil privé, sur l'appel du Natal, 6 *L. R. App*, p. 619 et voyez les cas cités dans Forsyth, *Const. Law.*, pp. 84-88.

sont pas de la compétence de ces tribunaux ; ceux-ci ne possèdent aucun pouvoir de coercition ni de contrôle sur les hauts fonctionnaires publics (1). Au contraire, la Chambre des Communes, comme grand Inquisiteur de la nation (*grand inquest of the nation*) a pleine compétence pour rechercher les cas d'abus ou de faute commis par son ministre et pour faire peser sur le coupable la conséquence de ses méfaits (2).

En droit, le jugement et la décision, en toute affaire d'Etat, appartient au souverain ; celui-ci agit discrétionnairement sur l'avis d'un ministre responsable, qui a juré de tenir secrets les conseils du roi et qui ne peut révéler à personne sans la permission expresse du souverain, la nature de l'avis donné. Ce secret des délibérations n'est pas seulement un privilège personnel ou une garantie du souverain ou du ministre, qu'ils pourraient écarter, s'ils le jugeaient nécessaire ; il repose sur un principe constitutionnel et sur des raisons d'utilité publique. Ce principe et ces raisons d'utilité conduisent à faire reconnaître l'importance qu'il y a à laisser une liberté entière et sans entraves dans les avis donnés au souverain, et la nécessité de mettre les conseillers du roi à l'abri des procès nombreux qui pourraient être dirigés

Serment prêté par les ministres de garder le secret des conseils du roi.

(1) Voyez un article de Cooley, dans *Inter. Rev.*, v. 3, p. 326.
(2) Voyez le jugement de la Cour du Banc de la Reine et l'affaire de la Reine *c.* les Lords de la Trésorerie, *L. T. Rep.* N. S., v. 26, p. 65, et la discussion sur ce point, *Hans. D.*, v. 210, pp. 51-72 ; v. 211, pp 504, 1868 ; voyez aussi Wallace et *alter*, *c.* Ross ; 2 Russell et Chesley, *N. Scotia Rep.*, p. 190 ; voyez *Hans. D.*, v. 180, pp. 1019.

contre eux sous prétexte de dol ou de corruption (1).

Chaque ministre est directement responsable envers le Parlement à raison de la conduite tenue pendant ses fonctions, et pour les conseils qu'il donne à son souverain ; il n'est responsable devant aucun autre tribunal. Si le Parlement le met en jugement, il est juste qu'on lui accorde la facilité de révéler les secrets de la Chambre du conseil, dans la mesure où sa responsabilité personnelle est engagée. Cette autorisation lui est invariablement accordée par le souverain. Mais un ministre n'a pas le droit de dévoiler devant un jury ou devant un tribunal ordinaire de droit les conseils de la Couronne ; ces tribunaux n'ont pas, en effet, le pouvoir de connaître l'affaire ; ils n'ont pas de jugement à rendre, ni pour un avis donné au souverain par ses ministres, ni pour des actes accomplis par le souverain à la suite de cet avis.

Les conseils secrets ne doivent pas être révélés devant une cour de justice.

Et même, si dans une circonstance particulière, le souverain a accordé l'autorisation de révéler, au cours d'une déposition devant une Cour de justice, l'avis donné par un ministre, c'est une question très douteuse que celle de savoir si la Cour aurait le droit d'en permettre la divulgation. Dans l'affaire d'Irwin contre Grey, où le secrétaire d'Etat du département de l'intérieur fut appelé comme témoin, la Cour s'opposa à ce que des questions lui fussent posées sur les avis donnés par lui à son souverain ; et le procès fut arrêté par le juge (2).

(1) Voyez la pratique américaine dans le même sens, *Am. Law. Rev.*, v. 11, p. 164.
(2) 3 Fost. Fin., p. 636.

CHAPITRE III

SUBSIDES ET TAXATION

La prérogative en ce qui touche les subsides et les impôts.

« La Couronne, agissant sur l'avis de ses ministres responsables, constitue le pouvoir exécutif; elle est donc chargée d'administrer tous les revenus du pays et d'effectuer tous les paiements que nécessite le service public. C'est pourquoi la Couronne commence par faire connaître aux Communes les nécessités pécuniaires du gouvernement ; la Chambre des Communes octroie les subsides nécessaires pour satisfaire à ces demandes ; et elle pourvoit, par des taxes et par l'affectation des autres sources de revenus publics, aux voies et moyens de couvrir les subsides accordés par elle. Ainsi, la Couronne demande l'argent, la Chambre des Communes l'accorde et la Chambre des Lords donne son assentiment Mais les Communes ne votent des crédits qu'autant qu'ils sont demandés par la Couronne : de même, elles n'établissent d'impôts et n'augmentent les taxes, que dans la mesure où cela est rendu nécessaire pour couvrir les crédits votés ou qui seront votés, ou les insuffisances de revenus. La Couronne n'a pas à s'occuper de la nature ou de la répartition des impôts ; mais toute taxation par le Parlement, a pour base les besoins des services publics,

tels qu'ils sont déclarés par la Couronne par l'intermédiaire de ses conseillers constitutionnels » (1).

Nous allons entrer dans un examen plus détaillé des attributions respectives de la Couronne et du Parlement en matière de subsides ; nous diviserons notre étude en trois parties Nous rechercherons, en premier lieu, les restrictions constitutionnelles imposées au Parlement à l'égard : *a)* des subsides, *b)* des impôts ; en deuxième lieu, nous exposerons les droits et les privilèges du Parlement et spécialement de la Chambre des Communes, dans le vote des subsides pour le service public ; enfin, en troisième lieu, nous étudierons la surveillance et le contrôle exercés sur les dépenses publiques.

I

a) ***Limites imposées au Parlement en matière de subsides.***

— Conformément à l'ancienne doctrine et à la pratique constitutionnelle, aucune somme ne peut être votée par le Parlement, pour quelque motif que ce soit, si ce n'est sur la demande et sous la responsabilité des ministres de la Couronne (2).

Aucun subside ne peut être accordé que sur la demande de la Couronne.

Autrefois, quand des subsides étaient nécessaires pour le service public, la Couronne faisait connaître ses besoins à la Chambre des Communes par un message :

(1) May, *Parl. Prac.*, pp. 650, 651, éd. 1883 ; voyez aussi Mill, *Rep. Gov.*, p. 90.

(2) *Hats. Prec.*, v. 3, p. 168 ; Hearn, *Govt. of Eng.*, pp. 349-351 ; discours de M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 181, p. 1131 ; *Ib.*, v. 182, p. 597.

ce message était pris en considération par les Communes et les subsides nécessaires étaient votés par cette Chambre à sa discrétion. Cette façon d'agir pour obtenir de l'argent n'admettait aucune exception. C'est pourquoi, il ne restait aux membres privés aucune occasion d'introduire un projet personnel entraînant des charges pour le peuple.

Toutefois, au commencement du XVIII[e] siècle, un moyen spécieux d'éluder cette règle constitutionnelle apparut. Le système salutaire du contrôle de l'Echiquier dans la garde des fonds publics — qui protégeait à la fois la Couronne et le Parlement contre des *appropriations* illégales — fut l'occasion de tentatives faites pour inciter la Couronne, par l'exercice de l'influence parlementaire, à sanctionner des dépenses extravagantes et injustifiables. Comme on constatait généralement dans l'Echiquier un excédent de recettes, n'ayant pas encore d'affectation spéciale, il y eut une tendance croissante, de la part des membres privés, à considérer cet argent comme disponible pour les projets qu'ils pourraient être disposés à favoriser. Des pétitions furent présentées à la Chambre par diverses personnes, demandant une assistance pécuniaire ou un secours; ces pétitions étaient souvent présentées par des membres, amis des parties ; elles avaient l'apparence de la justice ou de la charité, elles induisaient donc la Chambre à approuver ou tout au moins à ne faire aucune opposition à leur adoption. Par ce moyen, de fortes sommes furent à la légère accordées à des particuliers et quelquefois sans

De même, aucune pétition n'est reçue pour secours pécuniaires sans cette demande.

raisons suffisantes (1). En 1705, cet abus devint si criant que, au commencement de la session suivante, le 11 décembre 1706, avant qu'aucune pétition de cette sorte ne pût lui être présentée de nouveau, la Chambre résolut « de ne plus recevoir aucune demande d'argent relative au service public, quand elle ne serait pas recommandée par la Couronne ».

Cette résolution fut transformée en *standing order* le 11 juin 1713 ; elle fut amendée, le 25 juin 1852, afin de la mettre en harmonie avec la pratique existante, par la substitution d'un nouvel *order* déclarant « que cette Chambre ne recevrait plus aucune pétition pour aucune somme d'argent relative au service public, ou ne délibérerait sur aucune motion pour octroi de fonds, à moins qu'il n'y eût recommandation de la Couronne » (2).

Même chose pour les motions tendant à l'octroi de fonds.

La pratique uniforme de la Chambre a étendu cette règle à toute motion entraînant une dépense des fonds publics, même si la motion ne propose pas directement un octroi de fonds (3).

Et, bien que la Chambre ait la faculté de nommer un *select committee* pour faire une enquête

(1) *Hats. Prec.*, v. 3, p. 242 ; discours de M. Ayrton lors de la propostion du nouveau *supply order*, le 20 mars 1866 ; *Hans. D.*, v. 182, p. 591.

(1) Pour des cas montrant la rigueur avec laquelle la Chambre des Communes applique cette règle, voyez *Mir. of Parl.*, 1837, p. 259 : *Ib.*, 1837-8, p. 2026 ; 1839, p. 123. Le *standing order* de juin 1852 fut étendu aux dépenses sur les revenus indiens, par un *standing order* du 21 juillet 1856.

(2) May, *Parl. Prac.*, 1883, p. 652. La recommandation de la couronne est signifiée soit par un message sous la signature manuelle, soit sous forme de notification faite par un ministre de la couronne (*Hans. D.*, v. 105, p. 471 ; 3 *Hats. Prec.*, pp. 169, 196).

Même chose pour les rapports des comités.

sur des griefs allégués ou sur des sujets de plaintes dirigés contre le gouvernement (1), on a estimé qu'un *select committee* ne saurait recommander d'accorder une indemnité, sur les fonds publics, pour des pertes subies par des particuliers, à moins que ces propositions n'aient été, au préalable, sanctionnées par la Couronne (2). Ceci est une preuve frappante de la rigueur avec laquelle cette règle est appliquée ; ainsi, le simple rapport d'un comité, bien qu'il ait droit au respect, ne peut obliger la Chambre à quoi que ce soit, à moins que la Chambre elle-même ne l'ait formellement accepté.

Bills imposant des charges publiques.

Mais, si la Chambre des Communes a maintenu invariablement le principe inscrit dans le *standing order* susmentionné, en tant qu'il était directement applicable, l'ingéniosité des membres a découvert un moyen pratique de l'éluder. Dans ces dernières années, l'usage est devenu fréquent de permettre à des membres privés d'introduire des bills qui, bien qu'ils ne soient pas ouvertement des « *money bills* », entraînent cependant, dans une mesure plus ou moins grande, l'imposition sur le peuple de charges nouvelles dont l'étendue ne peut pas toujours être évaluée exactement dès le début Ces bills ont eu pour objet, soit la construction de certains tra-

(1) Fourdrinier's Patent, *Com. Jour.*, v. 92, p. 309 ; *Mir. of Parl.*, 1837, p. 1888 ; réclamation de J. Clare, *Hans. D.*, v. 174, p. 1460.

(2) Affaire Fourdrinier, *Com. Jour.*, 15 juin 1837 ; et voyez *Hans. D.*, 166, p. 710.

vaux publics, soit l'établissement ou l'encouragement de certaines institutions nouvelles ; ou bien, ils proposaient d'accorder de nouveaux traitements à des fonctionnaires à nommer en vertu de ces bills, ou bien d'accorder une indemnité ou des secours à des individus ou à des associations pour diverses causes déterminées. Mais, quel que soit leur objet précis, ces bills, en tant qu'ils entraînent des dépenses, constituent une dérogation à la règle constitutionnelle qui défend l'octroi de fonds par le Parlement, sans la demande de la Couronne.

Afin de faire accepter la concession proposée, sans violer directement la pratique constitutionnelle les bills de cette nature contiennent invariablement une clause portant que les dépenses nécessaires qu'ils entraînent seront « payées sur les fonds à voter par le Parlement ». Les facilités que rencontre l'introduction de ces bills, ont fréquemment poussé les ministres eux-mêmes à profiter de ce moyen, pour obtenir la sanction du Parlement à leurs mesures législatives. En outre, dans certaines circonstances, et afin de faciliter la marche des affaires publiques, on a même permis que les bills de cette nature prissent naissance dans la Chambre des Lords (1).

(1) Pourvu que toute clause violant le privilège de la Chambre des Communes soit formellement effacée du bill avant son envoi à la Chambre. Pour des raisons de commodité et en vue de rendre la mesure intelligible, ces clauses peuvent être soit écrites, soit imprimées à l'encre rouge, dans la copie du bill qui est envoyée par les Lords : dans ce cas, ces clauses sont censées ne point faire partie du bill, mais constituer simplement des propositions soumises à l'acceptation des Communes en comité (Voyez le rapport du Comité mixte sur l'Expédition des affaires avec Déposition, *Com. Pap.*, 1868-9, v. 7 ; et les délibérations sur le *Divorce Court Bill, Hans. D.*, v. 160, pp. 1628, 1734, 1765).

Ces bills ont donné lieu à de graves abus.

Il est évident que l'introduction de ces bills par les ministres de la Couronne ne rencontre pas les mêmes objections que lorsqu'ils sont présentés par des membres privés; toutefois, il est désirable que des mesures de cette nature soient soumises à un examen attentif, et que les dépenses probables qu'elles entraînent soient dûment évaluées et communiquées à la Chambre par un ministre responsable, avant que celle-ci ne soit appelée à les sanctionner (1). Lorsque ces bills émanent de membres privés, ils donnent lieu, en règle générale, à de grands abus ; ils encouragent, en effet, des dépenses exagérées et inutiles. Si le principe du bill obtient la sanction du Parlement, celui-ci est obligé de voter les fonds nécessaires, et les ministres sont tenus de comprendre, dans les *estimates* futurs, des crédits distincts pour les couvrir ; quand les crédits particuliers nécessaires à l'exécution de ces mesures sont soumis au comité des subsides, on répond d'ordinaire à toute objection faite à son principe, qu'il est inutile, sinon injuste, de discuter, puisque le Parlement a déjà décidé de supporter la dépense projetée. Tant que des membres privés auront la faculté de proposer des mesures entraînant des dépenses sans le consentement préalable de la Couronne, il sera inutile d'espérer une gestion économe des deniers publics.

Ces considérations furent mises en lumière à la

(1) Le *Kensington Road Bill* et le *British Museum Bill*, Smith, *Parl. Rememb.*, 1862, pp. 25, 101. Voir les débats à la Ch. des Com sur le *Public offices* (*Site and Approaches*) *Bill*, le 7 mars 1865.

Chambre des Communes par un membre privé, M. Ayrton. Celui-ci proposa, en 1866, que « le *standing order* du 25 juin 1852, relatif aux applications de deniers publics, fût abrogé et qu'à sa place il fût décidé que la Chambre ne recevrait plus aucune demande d'argent pour le service public, ou ne délibérerait plus sur aucune motion relative à un octroi de fonds ou à une charge sur les revenus publics, qu'ils fussent imputables sur le fonds consolidé ou sur les fonds à voter par le Parlement, à moins qu'il n'y eût une recommandation de la Couronne ». Il proposa aussi que le *standing order* ultérieur de la même date, relatif aux secours publics ou aux charges sur le peuple, fût abrogé et qu'en son lieu et place, il fût résolu « que lorsqu'une motion serait faite à la Chambre en vue d'un secours, d'un octroi de fonds ou d'une charge sur le revenu public, imputable soit sur le fonds consolidé, soit sur les fonds à voter par le Parlement, ou en vue d'établir une charge quelconque sur le peuple, on ne la discuterait pas et on ne la prendrait pas immédiatement en considération ; elle serait ajournée à une date ultérieure que la Chambre désignegnerait; la motion serait alors renvoyée à un comité de la Chambre entière, avant qu'aucune résolution ni qu'aucun vote ne fussent émis à ce sujet ». Les nouveaux *orders* proposés furent adoptés par le gouvernement, appuyés par des membres expérimentés et adoptés par la Chambre (1).

Nouveaux *standing orders* pour exiger le consentement préalable de la Couronne à ces bills ou motions.

(1) *Hans. D.*, v. 182, pp. 591-603. Malgré la précision croissante de ces nouveaux *orders,* l'ingéniosité des membres a réussi à

En vertu de ces règlements, un bill tendant à autoriser une charge sur les revenus publics peut être introduit sur une motion, à la condition que les clauses relatives à la dépense soient imprimées en italiques. Ainsi, elles ne font pas partie du bill, et sont considérées comme si elles étaient en blanc. Avant de passer à une discussion sur ces clauses, la recommandation de la reine doit être signifiée et un comité de la Chambre entière doit être appelé à prendre en considération, à une date ultérieure, la résolution autorisant la charge (1). Mais, quoique les membres privés puissent introduire des bills de cette nature, il est évidemment très désirable qu'une législation de ce genre émane, en règle générale, des ministres de la Couronne (2).

Les usages de la Chambre des Lords sont moins sévères

Ici, nous devons remarquer que l'usage de la Chambre des Lords, en ces circonstances, est moins sévère que celui suivi par la Chambre des Communes. Il n'existe à la Chambre des Lords aucun règlement ou usage défendant la présentation, la discussion et le renvoi à un Comité des pétitions en indemnité pécuniaire ou en compensation ; il n'en existe pas non plus sur les dépenses de deniers publics pour la construction de travaux publics déterminés, ni pour l'octroi de fonds à des institutions particulières (3). Sans doute, la Chambre des

les éluder par une forme de motion qui ne contredit pas directement les termes du *standing order* (voir *Ib*, v. 209, pp. 1966, 1996).

(1) Le speaker, *Ib.*, v. 209, p. 1952.

(2) *Ib.*, v. 218, p. 590 ; voyez aussi *Ib*, v. 220, p. 854.

(3) L'affaire du baron de Bode, *Ib.*, v. 173, p. 1622 ; v. 174, p. 962.

Lords n'a pas le droit d'introduire des mesures de taxation, ni des propositions d'augmentation de charges publiques ; mais il ne lui est pas interdit par la Constitution d'ouvrir des enquêtes, par le moyen de ses propres comités, sur les matière financières ou sur des questions qui entraînent une dépense publique (1).

Résolution ou adresse à la Chambre en faveur de dépenses particulières.

Si le cas se présente, où il semblerait du devoir de la Chambre des Communes de signaler au gouvernemen une dépense à faire, c'est son droit incontestable de le faire, soit en adoptant une résolution exprimant une opinion abstraite en faveur d'une mesure qui exigera plus tard un crédit, soit en votant une adresse à la Couronne pour l'engager à faire une certaine dépense et en lui donnant l'assurance qu'elle est prête à l'approuver. Une résolution abstraite n'oblige pas définitivement la Chambre à voter le crédit et elle impose au gouvernement la responsabilité soit d'accueillir, soit de rejeter la proposition. Mais c'est un droit que la Chambre exerce et doit exercer avec une très grande réserve et seulement dans des circonstances particulières et exceptionnelles. En outre, il faut, autant que possible, décourager l'adoption d'une résolution abstraite, avec l'intention expres-

Résolutions et adresses relatives à des dépenses publiques.

(1) Voyez **May**, *Parliam. Pract.*, éd. 1883, p. 647. Des comités de Lords furent nommés en 1847 pour faire une enquête sur les recettes et les dépenses du *Post office*, et sur la manière dont les comptes y étaient tenus : en 1858, une enquête fut faite sur le dénûment spirituel dans les localités populeuses ; et, en 1860, sur la perception et l'assiette des impôts d'église (*church rates*).

se d'éluder un règlement salutaire sur les matières affectant les dépenses publiques (1).

Doivent prendre naissance dans le *committee of supply.*

Les adresses de la Chambre des Communes à la Couronne réclamant une dépense de fonds publics pour un objet particulier, avec l'assurance « que la Chambre l'approuvera », doivent, en vertu d'un *Standing order*, prendre naissance dans un comité de la Chambre entière (2). Cette méthode ancienne et véritablement constitutionnelle d'exprimer le désir de la Chambre que telle dépense publique soit faite » reste entière, malgré les restrictions croissantes imposées en 1866 (3) à l'initiative en matière financière. Mais ces adresses ne sont justifiables que s'il n'y a aucune raison de craindre que l'avance supposée sera désapprouvée par l'autre Chambre du Parlement, dont le concours est nécessaire pour donner un effet légal à toute mesure de subside ou d'appropriation. Des adresses ont été, en général, adoptées dans les cas urgents qui se sont produits après la clôture des séances du comité des subsides, par exemple lorsqu'il s'est agi de proposer à la Couronne de conférer une allocation pécuniaire à un particulier ; ou de témoigner du respect à la mémoire d'un personnage illustre

(1) Voir May qui cite les précédents, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 654 ; *Hans. D.*, v. 197, p. 1807 ; v. 205, pp. 340, 663, 1871 ; v. 214, p. 1238 ; voyez aussi le discours de M. Gladstone sur la motion de M. Ayrton, 20 mars 1866 ; Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 350.

(2) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 691.

(3) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 182, p. 598 ; adresse concernant le passage de Vénus en 1874 ; *Com. Jour.*, v. 124, p. 404. Le *Brit. N. Am. Act*, 1867, sec. 54, enlève à la Chambre des Communes du Canada la faculté d'adopter une adresse tendant à avancer des fonds, s'il n'y a pas une recommandation préalable du gouverneur général.

récemment décédé, par l'érection d'un monument à son honneur ; ou encore, lorsqu'il s'est agi d'obtenir la coopération de la Couronne dans une matière affectant les privilèges de la Chambre (1).

Les Communes se prononcent parfois en faveur d'un crédit plus large que celui recommandé par la Couronne.

Supposons qu'une proposition soit soumise à la Chambre des Communes en faveur de la Couronne, pour l'allocation d'un subside en vue d'un service particulier, et que l'opinion soit exprimée par la Chambre qu'un crédit plus large que celui demandé par le gouvernement soit accordé pour cet objet. Sans doute, il est au delà du pouvoir de la Chambre de voter, d'elle-même, une somme plus forte ; mais le ministère, par déférence pour l'opinion des membres du Parlement, consentira parfois à présenter une motion contenant l'augmentation suggérée (2); ou bien encore, il promettra d'examiner à nouveau l'affaire et de demander plus tard au Parlement, s'il y a lieu, un nouveau crédit.

(1) 3 *Hats. Prec.*, pp. 178-180 *n*.

(2) Voir le cas de l'allocation à accorder à la veuve et aux enfants de Spencer Perceval, Walpole, *Life of Perceval*, v. 2, p. 303 ; le crédit proposé pour l'achat d'une annuité au profit du duc de Wellington : le gouvernement avait proposé un crédit de 300.000 livres sterling, mais, par déférence aux vœux de la Chambre, il consentit à demander 400.000 livres sterling (*Hans. D.*, v. 27, p. 831). Voir aussi le cas de Sir H. Havelock, *Ib.*, v. 151, p. 2355; et celui de lady Mayo, *Ib.*, v. 210, p. 1479 ; v. 212, p. 1576. Toutefois, aucun crédit ne peut être recommandé, ni aucune allocation proposée, ni aucun article (*item*) des *estimates* augmenté, en dehors de la recommandation de la Couronne (May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 673). Il peut y avoir une réduction du crédit en comité des subsides ou par la Chambre elle même ; c'est ce qui arriva dans le cas de l'annuité du prince Albert (*Mir. of Parl.*, 1840, pp. 364, 380, 449).

b) *Limites imposées au Parlement en matières de taxation.* De même qu'aucun subside ne peut être voté, de même aucune taxe ne peut être imposée sur les sujets anglais par le Parlement, pour créer des revenus publics, si ce n'est sur la recommandation de la Couronne. En conséquence, toute proposition tendant à lever une taxe nouvelle ou un impôt nouveau — ou à augmenter des taxes particulières — doit émaner du gouvernement (1). Il faut toutefois distinguer, à cet égard, entre les taxes impériales et les taxes locales. « Aucun membre privé ne peut proposer de lever une taxe impériale sur le peuple ; celle-ci doit émaner du ministre de la Couronne ou être, sous une autre forme, déclarée par lui nécessaire au service public. Au contraire, tout membre peut proposer, dans un bill, d'imposer de lourdes charges locales » (2).

L'initiative en matière de taxes appartient aux ministres.

Il faut cependant observer que la règle réservant aux ministres de la Couronne l'initiative de toute taxation, est simplement une pratique constitutionnelle ; elle n'est contenue dans aucun *standing order* ; aussi ne l'a t-on pas invariablement suivie (3) Néanmoins, si cela n'est pas positivement interdit, il n'est pas bon, pour un membre privé, d'introduire une mesure affectant le revenu public. Ce n'est qu'autant que les mesures de cette nature sont dans les mains des ministres, qu'elles ont chance d'aboutir (4).

(1) *Hans. D.*, v. 182, p. 592 ; v. 228, p. 1781 ; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 674.
(2) Déposition de Sir T. E. May devant le comité mixte sur l'expédition des affaires, *Com. Pap.*, 1868-9, v. 7, p. 185 : *Hans. D.*, v. 215, p. 1676.
(3) *Ib.*, v. 115, pp 660-668.
(4) V. 186, pp. 160, 1849.

C'est encore une règle invariable de pratique constitutionnelle que les ministres ne sont pas tenus de répondre aux questions impliquant de leur part un exposé de leurs intentions touchant les matières de taxation, à moins qu'ils ne jugent utile de les faire connaître (1).

Questions posées aux ministres relativement aux taxes.

Lorsque, d'une manière générale, la question de la revision d'une catégorie d'impôts a été soumise à la Chambre par la Couronne, tout membre a parfaitement le droit, en comité des voies et moyens, ou en comité de la Chambre entière chargé d'examiner les *Customs or Inland Revenue Acts*, de présenter un amendement tendant à l'augmentation ou à la diminution d'une taxe ou d'un impôt que l'on se propose de lever : on peut même proposer d'insérer dans la cédule un nouveau taux d'impôt, pourvu qu'il se réfère à un article qui y soit déjà compris (2). Quand la Chambre se forme en comité des voies et moyens pour examiner la création des ressources pour le service de l'année courante, tout membre a la faculté, de proposer, à la place du projet du gouvernement, un autre système de taxation, pourvu que le total en soit équivalent (3). Mais si la proposition est faite par

Amendements aux projets de taxes du gouvernement.

(1) *Mir. of Parl.*, 1840, p. 1203 ; *Hans. D.*, v. 158, p. 1879 ; v. 181, p. 963.
(2) *Com. Jour.*, 1842, p. 367 ; *Hans. D.*, v. 75, p. 1020 ; v. 218, p. 1041.
(3) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 675. Voyez le cas du 20 juin 1836 : un membre proposa une réduction de l'impôt sur le savon à la place du projet du gouvernement visant une réduction de l'impôt du timbre sur les journaux (*Mir. of Parl.*, 1836, p. 1963 ; M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 223, p. 389).

le Chancelier de l'Echiquier, en comité des voies et moyens, que des licences soient imposées aux brasseurs, un membre privé ne peut proposer un amendement tendant à l'extension de ces licences aux autres manufacturiers, maîtres de forges ou propriétaires de mines de charbons ; dans l'espèce, il y aurait là une taxe nouvelle et distincte et non pas seulement l'augmentation d'un impôt portant sur un article déjà compris dans les projets de taxation présentés par le gouvernement (1).

Le 1er juillet 1853, au sein du comité de la Chambre entière chargé d'étudier l'impôt du timbre, ceux qui s'opposaient à l'établissement d'un certain taux d'impôt sur les annonces, réussirent à faire repousser complètement la proposition du gouvernement (2). Le 12 mai 1862, au sein du comité sur les *Customs and Inland Revenue Bill* on supprima du Bill la partie qui établissait une taxe sur la fabrication de la bière dans les maisons particulières ; le gouvernement consentit, par déférence, aux désirs exprimés par la Chambre (3). Lorsqu'un projet de taxe annoncé dans le budget excite un mécontentement général, le gouvernement informe habituellement la Chambre, dans une séance ultérieure qu'il a résolu de l'abandonner (4).

(1) *Hans. D.*, v. 202, p. 307.
(2) *Ib.*, v, 128, p. 1129.
(3) *Ib.*, v. 166, p. 1574.
(4) Impôts proposés sur les cercles et sur les fêtes de charité en 1863. *Ib.*, v. 170, pp. 846, 1102, 1125, 1365, 1395 ; et sur les allumettes, *Ib.*, v. 205, pp. 1418, 1528, 1585-1659.

L'introduction d'un bill ou d'une résolution tendant à réduire où à abolir un taux d'impôt déjà existant, soit pour des raisons fiscales, soit pour la réglementation du commerce, est une question qui regarde le Parlement, et qui ne concerne pas directement la Couronne (1). Le droit strict d'un membre privé de prendre l'initiative de cette mesure ne saurait être par conséquent dénié ; il a été reconnu, dans ces dernières années, par des hommes d'Etat éminents (2). Il n'en est pas moins vrai qu'il est au premier chef inopportun, dans un gouvernement parlementaire, pour des membres privés, de prendre la responsabilité de soumettre de pareilles mesures au Parlement. C'est un principe financier important que « la Chambre ne doit pas être appelée à condamner des taxes qu'elle ne veut pas abolir immédiatement » (3) ; en agissant ainsi, en effet, elle dérange les calculs des commerçants dans leurs opérations commerciales, en même temps qu'elle cause des embarras au gouvernement pour son plan financier.

Il est mauvais que les membres privés prennent l'initiative de ces questions.

Des résolutions abstraites demandant des modifications dans le plan ou la répartition des taxes, ou sollicitant la création d'impôts nouveaux (4), ou la réduction de branches particulières de taxation, ont été assez fréquemment soumises à la Chambre des Communes par des membres privés ;

Résolutions abstraites sur des impôts particuliers.

(1) Hearn, *Govt, of Eng.*, p. 351 ; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 684 ; *Hans. D*, v. 211, p. 1903.
(2) Par M. Disraeli, *Ib.*, v. 125, p. 1174 ; par M. Gladstone, *Ib.*, v. 161, p. 1667.
(3) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 125, p. 1149 ; v. 173, p. 1462.
(4) *Com. Jour.*, v. 88, p. 336 ; v. 94, p. 510 ; v. 102, p. 580 ; v. 103, p. 886 ; *Hans. D.*, v. 229, p. 778.

mais d'ordinaire le gouvernement les a combattues, en les déclarant inopportunes et impolitiques.

II

Droits et privilèges du Parlement et particulièrement de la Chambre des Communes, dans le vote des crédits pour le service public.

Octroi des subsides par le Parlement

Dès les temps les plus reculés de l'histoire d'Angleterre, le principe a été établi, que le droit d'imposer le vote des subsides pour le service public appartient exclusivement au Parlement.

La vieille prérogative réclamée par le souverain de lever des taxes sur les sujets selon sa propre volonté et son bon plaisir, fut tout d'abord expressément limitée par la déclaration contenue dans la Magna Carta, qu' « aucune redevance ni aucune taxe ne sera imposée dans notre royaume, si ce n'est par le conseil général de notre royaume », sauf certaines exceptions relatives à la personne et à la famille du roi lui-même.

Cette concession forme la base de nos institutions parlementaires et particulièrement de la Chambre des Communes, en tant que branche distincte de la législature. L'accroissement de pouvoirs et d'influence des Communes apparaît d'une façon frappante dans le *statute de tallagio non concedendo* de la vingt-cinquième année du règne d'Edouard Ier. Il y est déclaré « qu'au-

cun impôt, aucune taxe ne doivent être pris ou levés sans la volonté et l'assentiment des archevêques, évêques, comtes, barons, chevaliers, bourgeois et autres hommes libres du pays » (1).

Cependant, concurremment avec la taxation parlementaire, l'usage était que d'autres impôts fussent levés en vertu de la prérogative royale (2), indépendemment de l'action du Parlement ; toutefois, aucun de ces derniers impôts n'a survécu à la révolution de 1688. Le Bill of Rights donna la garantie que désormais « aucun homme ne serait contraint à consentir donation, prêt ou bénévolence, ou supporter taxe, sans le consentement donné par Act du Parlement ». Il fut définitivement établi par l'*Act of Settlement*, « que lever des taxes pour le compte de la Couronne, en vertu de la prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long, ou d'une manière autre qu'il n'a été ou ne sera accordé de le faire, est illégal ».

Aucun subside ne peut exister s'il n'est accordé par le Parlement

Depuis cette époque mémorable, la Couronne dépend entièrement du Parlement pour ses revenus ; ceux-ci sont tirés, soit des crédits annuels pour des services publics spécifiés, soit de paiements déjà assurés et appropriés par Acts du Parlement et qui sont généralement connus sous le nom de charges du fonds consolidé (3).

(1) Stubbs, *Const. Hist*, v. 2, pp. 142, 564.
(2) Cox, *Inst.*, pp. 600-603.
(3) Broom, *Const. Law*, pp. 398-402. [L'exposé fait dans le texte est pratiquement, mais non littéralement correct. A l'époque de la Révolution, la couronne jouissait — comme elle jouit encore — de certains revenus héréditaires ; mais les revenus hé-

Ainsi la Couronne n'a pas la faculté de demander ou de recevoir des dons ou des prêts d'argent pour un service public, sans le consentement du Parlement ; d'autre part, personne ne peut volontairement prêter de l'argent à la Couronne ou à un département public, dans un but d'intérêt général, sans la sanction du Parlement, sous peine de délit (1). La charte de la Banque d'Angleterre contient une clause qui défend entre la Banque et la Trésorerie toutes transactions pécuniaires qui n'ont pas été autorisées expressément par le Parlement (2).

Le consentement du Parlement est nécessaire pour recevoir des dons ou des prêts

Le principe constitutionnel du contrôle parlementaire s'applique aussi aux avances ou prêts de deniers publics faits à des puissances étrangères, à des corporations, à des particuliers ; à la remise de dettes dues à la Couronne par un individu ou une puissance (3) ; et même à la vente d'une propriété par

Prêts. Dettes envers la Couronne.

réditaires formaient une si petite part du tout que, pratiquement, la couronne dépendait du Parlement. — *Walpole*].

(1) Voir les débats à la Chambre des Communes sur la motion de M. Shéridan touchant les aides volontaires pour des objets d'intérêt public, sans le consentement du Parlement, *Parl. Hist.*, v. 31, pp. 83, 97 ; et à la Chambre des Lords, *Ib.*, p. 122. Voyez les réflexions de Lord Brougham sur cette affaire, *Hans. D.*, v. 83, p. 37 ; les observations de M. Massey dans son *George III*. v, 4, p. 77 ; Clode, *Mil. Forces*, v. 1, p. 101 ; *Com. Pap.*, 1868 9, v. 35, p. 963.

(2) *Hans. D.*, v. 162, p. 887 ; et voyez le rapport du contrôleur de l'Echiquier dans le rapport du comité sur les fonds publics, *Com. pap.*, 1857, sess. 2, v. 9.

(3) S. O. Chambre des Communes, 25 mars 1715 et 29 mars 1707 relativement à des dettes dues à la Couronne, *Com. Jour.*, v. 75, p. 167 ; v. 81, p. 66 ; cas de la *Crinan Canal Co.*, *Ib.*, v. 83, pp. 213, 219, 251.

un département d'Etat, et à son achat, pour un usage public, par un autre département. Il s'applique également au don de deniers publics ou de matériel public, au nom ou en faveur de la Couronne (1). Aujourd'hui, les départements publics ne sont pas libres de donner du matériel sans la sanction directe du Parlement. La règle d'après laquelle on ne peut disposer d'aucune propriété publique en nature, a été « l'une des réformes financières les plus difficiles des cinquante dernières années ». Avant l'établissement de cette règle, le public ne savait jamais quand une chose était donnée, ni quelle était la valeur de la donation (2). Mais, par une minute de la Trésorerie, en date du 13 mai 1871, rendue en conséquence du premier rapport du comité des comptes publics (*Committee of Public Accounts*) de cette année, chaque département public est maintenant tenu de prévenir la Trésorerie toutes les fois qu'il se propose d'abandonner un droit public, qu'il s'agisse d'argent ou de matériel.

Ventes faites par le gouvernement.

Des avances sur les fonds publics pour quelque objet que ce soit, ne devraient, en règle, être faites que sur l'autorisation expresse du Parlement (3).

Avances de fonds publics.

(1) *Hans. D.*, v. 193, p. 1279 ; Clode, *Mil. Forces*, v. 2, p. 445.
(2) M. Gladstone sur une demande de donation de vieux canons pour l'érection d'une statue au vicomte Gough, *Hans. D.*, v. 203, p. 779.
(3) Voyez l'Act 57 Geo. III, c. 34, nommant des commissaires des emprunts pour les travaux publics, et divers acts passés depuis cette époque pour étendre les pouvoirs de ce conseil ; voyez aussi les acts 29 et 30 Vict, c. 72 ; 30 Vict. c. 32.

Dans les cas urgents, exigeant un secours immédiat, ou lorsque, pour des motifs politiques, le secret est désirable, le gouvernement peut recourir d'abord au « *civil contengencies* », ou aux fonds du « *treasury chest* », dont nous expliquerons plus loin la nature. Mais il est strictement responsable envers le Parlement de toutes ces opérations ; et les avances prises sur ces fonds doivent être restituées au moyen de sommes votées par le Parlement pour ce service (1). En vertu de ce principe, l'abandon des droits de la Couronne, dans les cas de « découverte d'un trésor » « *treasure trove* », en faveur des inventeurs, serait illégal s'il n'avait été autorisé par le *Civil List Act* (2).

Vote des subsides.

Aussitôt que la Chambre des Communes a voté l'adresse en réponse au discours du trône, le comité des subsides est immédiatement nommé, pour un jour futur, en vertu d'un *standing order* du 28 juillet 1870. Comme il est dans les attributions de ce comité d'examiner les *estimates* pour l'année courante, la Chambre ordonne alors que les *estimates* pour l'armée et la marine lui soient soumis, et vote une adresse à la Couronne pour que des ordres soient donnés en conséquence (3).

(1) Voyez l'avance faite par M. Pitt à MM. Boyd, Benfield et Cie, en 1796, *Parl. D.*, v. 5, pp. 385-424 ; voyez aussi *Hans. D.*, v. 63, pp. 1139, 1314 ; Peel, *Memoirs*, v. 2, p. 174 ; Knight, *Hist. of Eng.*, v. 8, p. 548 ; Rep. on Pub. Moneys, *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9, p. 615.

(2) 1 et 2 Vict. c. 2 § 12 ; *Hans. D.*, v. 180, p. 440. A l'égard de la prérogative de « *treasure trove* », voir Forsyth, *Const. Law*, p. 178.

(3) *Com. Jour.*, 25 novembre 1867.

III

Contrôle du Parlement sur le revenu.

Revenus publics.

Nous pouvons maintenant exposer les diverses sources du revenu public et la mesure dans laquelle le revenu est sujet à l'examen et au contrôle périodiques de la Chambre des Communes.

Les revenus de la Couronne dans la Grande-Bretagne découlaient anciennement des domaines héréditaires de la Couronne et de l'exercice de divers droits de la prérogative. Mais, depuis l'établissement du gouvernement parlementaire, ces revenus ont été, pour la plupart, abandonnés au contrôle du Parlement, en échange d'une liste civile permanente.

Les revenus publics du pays sont maintenant tirés principalement de taxes et autres impôts, levés en vertu d'Acts du Parlement (1). Le revenu tout entier, quelle qu'en soit la source, est actuellement (à de légères exceptions près) versé à la Banque d'Angleterre ou d'Irlande, au compte de l'Echiquier de Sa Majesté. Le vieux système qui consistait à conserver les deniers publics à l'Echiquier même, a été entièrement aban-

(1) On trouvera un exposé historique des diverses branches du revenu public dans *Public Income and Expenditure of Gt. Britain*, 1801 à 1869 (*Com Pap.*, 1868-9, v. 35, pp. 889 et sq.), présenté au Parlement en 1869. Quant à la distinction entre les impôts directs et indirects et leur importance respective, voir les observations de M. Lowe et de M. Disraeli (*Hans. D.*, v. 206, pp. 625, 976, 983).

donné ; cet important département a été remanié par la législation récente, ainsi que nous le verrons tout à l'heure en examinant la manière dont le contrôle du Parlement s'exerce sur la sortie des deniers publics.

Les revenus ainsi versés à la Banque d'Angleterre au compte de l'Echiquier comprennent tous les principaux revenus du royaume, y compris les douanes, les taxes intérieures (*inland revenue*) et les recettes du *post office*.

Fonds consolidé.

Autrefois, les produits des taxes parlementaires constituaient des fonds séparés et distincts ; mais l'Act 27 Geo. III. c. 13, § 47, ordonna que les divers impôts et taxes seraient confondus et formeraient un fonds qui porterait le nom de « Fonds consolidé » « *The consolidated Fund* » (1).

Quand le revenu annuel produit par les impôts se trouve insuffisant pour couvrir les dépenses annuelles, comme par exemple en cas de guerre, le Parlement autorise l'émission d'un emprunt pour couvrir le déficit. Tout l'argent ainsi obtenu est traité comme le revenu ordinaire ; il est versé au compte de l'Echiquier, au crédit du fonds consolidé (2).

Les recettes de toute sorte doivent être versées à l'Echiquier.

Jusqu'en 1854, les frais de perception et d'administration du revenu des douanes, des taxes

(1) *Com. Pap.*, 1868-9, v. 35, pp. 811-931. Les fonds consolidés d'Angleterre et d'Irlande furent réunis par 56 Geo. III. c. 98 : en vertu de l'act 1 Vict. c. 2 divers revenus héréditaires de la couronne furent versés à ce fond.

(2) Second Rept. Com^{s}. Pub. Accts, *Com. Pap.*, 1873, v. 7, p. 207.

intérieures et des postes étaient prélevés respectivement sur la recette brute de ces impôts, et seul le revenu net (après ces déductions) était versé au fonds consolidé. Les objections constitutionnelles que soulevait cet usage furent souvent signalées à l'attention des ministères qui se succédèrent au pouvoir, mais sans aucun résultat. Enfin, le 29 avril 1847, le Dr Bowring soumit à la Chambre des Communes une série de résolutions — basées sur le rapport des commissaires des comptes publics en 1831 — recommandant l'adoption d'un système tendant à garantir le revenu public et à assurer plus d'exactitude, de simplicité et de perfection dans les comptes publics ; il demandait aussi que les recettes brutes du pays, sans déduction aucune, fussent versées dans les caisses publiques et soumises à la surveillance et au contrôle du Parlement.

Après débats, la motion fut retirée. Mais, le 30 avril 1848, la discussion fut reprise, et le Dr Bowring réussit à faire adopter ses résolutions à une très faible majorité. A la session suivante, questionné sur ce point, le Chancelier de l'Echiquier informa la Chambre que des mesures avaient été prises par le gouvernement pour exécuter une partie des réformes proposées par les résolutions (1). Mais ce ne fut pas avant 1854 que l'on chercha à réaliser l'objet principal poursuivi par le Dr Bowring ; un bill, introduit au Parlement par M. Gladstone, fut alors voté en vue de « placer le revenu brut et la dépense brute du Royaume-Uni, etc., sous

(1) *Hans. D.*, v. 102, p. 499.

la surveillance et le contrôle plus immédiats du Parlement (1).

En vertu de cet Act il fut décidé que la totalité des recettes brutes du pays, provenant des douanes, de l'excise (à l'exception de certains drawbacks, remises et remboursements) et des autres taxes (non compris les revenus des domaines de la Couronne, pour lesquels il existe d'autres règles) serait versée à l'Echiquier et que les frais de perception seraient inscrits en dépense et couverts par des votes de subsides (2).

Les recettes brutes doivent être versées à l'Echiquier.

En dehors des frais de perception, le revenu pouvait autrefois être chargé de certains émoluments judiciaires ou autres, pensions et autres paiements, en vertu de divers Acts du Parlement. En vertu de l'Act de M. Gladstone, ces charges furent transportées soit au fonds consolidé soit aux crédits annuels à voter par le Parlement (3). Cet Act ordonna qu'un très grand nombre de charges antérieurement payées sur le fonds consolidé seraient désormais comprises dans les *estimates* annuels (4). Et, par l'Act 19 et 20 Vict. c. 59, il fut décidé que certaines pensions de retraite et autres charges qui restaient encore payables sur les recettes brutes, en seraient distraites et prises sur le fonds consolidé, etc. Les seuls paiements qui pouvaient encore être légale-

(1) Act 17 et 18 Vict. c. 94.
(2) Discours de M. Gladstone dans *Hans. D.*, v. 130, p. 216 ; voir aussi *Ib.*, v. 135, p. 301.
(3) Quant aux résultats obtenus par ce système perfectionné, voir Peto dans *Taxation*, ch. IX « sur la perception du revenu » ; et Northcote dans *Financial Policy*, p. 238.
(4) M. Gladstone dans *Hans. D.*, v. 169, p. 1943.

ment effectués sur les recettes brutes étaient les charges sur les revenus des domaines de la Couronne — dont les recettes nettes sont seules versées au fonds consolidé, d'après le *statute* 10 Geo. IV. c. 50, § 113, et le *Civil List Act* (1 et 2 Vict.) — ainsi que les drawbacks, gratifications, remboursements, remises et décharges mentionnés ci-dessus.

Toutefois, malgré les Acts de 1854 et 1856, dont les intentions évidentes étaient d'exiger le versement à l'Echiquier des recettes brutes, moins les drawbacks, etc., mentionnés plus haut, ce résultat ne fut pas atteint, parce qu'on avait oublié d'insérer dans ces Acts une disposition rendant cette méthode obligatoire. En conséquence, en 1857, l'attention du comité des deniers publics *(Committee on public moneys)*, fut appelée sur ce point ; il recommanda le vote d'une loi obligeant le gouvernement à verser les recettes brutes à l'Echiquier, sans autres déductions que celles mentionnées plus haut, afin que toutes les dépenses faites pour le service public puissent recevoir la sanction préalable du Parlement. Le comité conseilla aussi que, autant que possible, les charges des revenus du domaine fussent placées sous le même contrôle parlementaire (1).

Par des minutes du Trésor en date du 15 février et du 23 décembre 1858, le gouvernement accepta cette recommandation, sauf en ce qui concerne les revenus du domaine ; pour ces deniers, des raisons spéciales s'opposaient à l'application de la règle avant l'examen

(1) Rep. Com^e. Pub. Moneys, p. 4 ; *Com. Pap.*, 1857, 2e sess. v. 9.

d'une nouvelle liste civile (1). Mais, bien que la trésorerie se fût chargée de soumettre au Parlement un bill en vue de réaliser cette réforme désirable, aucune mesure de ce genre ne fut proposée et cette grande réforme demeura en partie incomplète jusqu'en 1866 ; à cette époque, fut voté l'*Exchequer and Audit Departments Act*, dont l'article 10 a rendu cette pratique obligatoire.

Avant le vote de cet Act, les frais de recouvrement étaient encore déduits, dans certains cas, de la recette brute ; dans d'autres, une partie des frais était payée sur la recette brute et une autre partie était comprise dans les crédits de l'année votés par la Chambre des Communes.

Paiement des traitements dans les *revenue departments.*

Pour des raisons d'utilité publique, il est d'usage pour les départements du revenu (*revenue departments*) (3), en général, de payer tout d'abord les traitements des employés, par prélèvement sur les revenus perçus, et de rembourser ensuite ces avances à l'Echiquier sur les crédits parlementaires accordés à ces départements. Cet usage a été approuvé tacitement par le comité des comptes publics ; il est sanctionné par la dixième clause de l'*Exchequer Act* (4).

(1) *Com Pap.*, 1857-8, v. 34, p. 380 ; et 1860, v. 39, pt. 1, p. 174.
(2) Peto dans *Taxation*, p. 210. Mais voir comte Grey, dans *Parl. Govt.*, (nouv. éd., pp. 85-90) pour les remarques sur les mauvais effets résultant de ce changement.
(3) [Les principaux « *revenue departments* » sont les douanes (*customs*), le revenu intérieur (*Inland revenue*) et le *Post office*. — G. J.].
(4) 5e Rep. Com. Pub. Accts, *Com. Pap*, 1871, v. 2, p. 435 ;

Sauf cette exception, la totalité du revenu public du pays, ainsi que les deniers provenant d'emprunts, sont versés au compte du fonds consolidé ; c'est de là que sont effectués tous les paiements de dépenses publiques.

Fonds consolidé.

Ces paiements sont de deux sortes : 1° ceux effectués en vertu d'autorisations permanentes accordées par acts du Parlement ; 2° ceux effectués en vertu de crédits annuels accordés en comité des subsides, payables sur les fonds consolidés au moyen de ressources autorisées chaque année.

IV

Contrôle du Parlement sur les dépenses.

Les services auxquels il est pourvu par des crédits permanents sont dans la proportion d'environ trente millions de livres sur soixante-dix millions de livres de revenu (1). Ce sont les suivants :

Crédits permanents.

1° La dette publique (2), comprenant la dette conso-

2e Rep., *Ib.*, 1873, v. 7, p. 250 ; Treasury Minute, *Ib.*, 1867, v. 39, p. 337.

(1) [Anson, *The law and custom of the Constitution*, 1896, t. II, p. 340, les évalue aux trois huitièmes des dépenses publiques. — G. J.].

(2) Amov, *Primer of Eng. Const.*, éd. 1875, p. 222. Pour l'origine de la dette nationale, voir Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, p. 319. Pour les détails relatifs à diverses caisses d'amortissement établies depuis 1716, et au sentiment croissant dans le Parlement sur la question de l'amortissement de la dette nationale, voir *Com. Pap.*, 1868-69, v. 35, pp. 1194-1214 ; 38 et 39 Vict. c.

lidée et la dette non consolidée; 2° la liste civile; 3° les annuités à la famille royale et les pensions; 4° les appointements et émoluments de certains fonctionnaires indépendants; 5° les cours de justice; 6° divers services, comprenant le service des intérêts et de l'amortissement des emprunts russe, hollandais, grec, etc. Ces charges sont payables, d'année en année, sur le fonds consolidé, en vertu de *statutes* permanents, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle autorisation parlementaire (1).

Crédits annuels.

Les états des dépenses annuelles pour le maintien des forces navales et militaires, pour le recouvrement des revenus et pour les divers services civils, sont préparés par les départements d'Etat respectifs auxquels ils appartiennent; ils sont ensuite revus et approuvés par la Trésorerie, puis soumis à la Chambre des Communes (2), par ordre de la Couronne.

Présentation des *estimates*.

En vue de permettre à la Chambre d'être informée le plus tôt possible des dépenses auxquelles elle aura à pourvoir, la résolution suivante fut adoptée le 19 février

45; minute du Trésor du 23 juillet 1881, sur le projet de M. Gladstone pour la réduction de la dette nationale, *Com. Pap.*, 1881, v. 17, p. 307. Pour les précautions prises en vue d'assurer le paiement ponctuel des intérêts aux créanciers nationaux et aussi le paiement d'autres charges permanentes par la Banque d'Angleterre pour le compte du gouvernement, voir *Shilling Mag.*, v. 4, p. 44.

(1) Pour l'histoire financière de ces grands chefs de dépense, voir *Com. Pap.*, 1868-9, v. 35, pp. 996-1134.

(2) Il n'est point coutume d'envoyer les *estimates* à la Chambre des Lords. En 1786, les Lords en demandèrent une copie, qui leur fut refusée par les Communes. En 1839, ils réussirent à en obtenir copie, « presque pour la première fois dans leur histoire » (*Hans. D.*, v. 159, pp. 1140, 1503).

1821, résolution à laquelle, depuis lors, on s'est toujours conformé :

« Cette Chambre considère comme essentiellement utile à l'accomplissement exact de ses devoirs, en tant que gardienne de la bourse publique, qu'en temps de paix, chaque fois que le Parlement sera réuni avant la Noël, les « *estimates* » pour la marine, l'armée et l'artillerie lui soient présentés avant le 15 janvier suivant, si le Parlement est alors en session ; et que lesdits « *estimates* » lui soient présentés dans les dix jours qui suivront le commencement des travaux du comité des subsides, quand le Parlement ne sera pas réuni avant la Noël ».

Estimates.

Les *estimates* pour les services civils, communément appelés *estimates divers* (*miscellaneous estimates*), de même que ceux pour les départements *du revenu* et pour le *paket service* étaient ordinairement présentés un peu plus tard, au cours de la session. Depuis 1857, les comités des deniers publics, des dépenses diverses et des comptes publics, ont tous recommandé que ces *estimates* soient déposés sur le bureau, à chaque session, le plus tôt possible après la réunion du Parlement ; toutefois, le gouvenement éprouva de grandes difficultés à les présenter plus rapidement (1).

Le 21 mars 1862, la Chambre des Communes fut informée par le Chancelier de l'Echiquier (M. Gladstone) que, s'il était désirable de satisfaire aussi strictement

(1) *Treasury Minute* du 23 déc. 1858, dans *Com. Pap.*, 1860, v. 39, pt. I, p. 176.

que possible à cette recommandation, ces *estimates* ne pouvaient point être présentés avec la même régularité que ceux des services de l'armée et de la marine; c'est qu'en effet leur préparation complète ne dépend pas seulement des autres départements publics, mais des membres de commissions, de conseils de direction, d'institutions et même d'autres personnes qui prêtent gratuitement leurs services au public ; si la Chambre établissait une règle fixe sur ce point, elle serait observée ; « mais l'effet serait que les divers *estimates* seraient imparfaits et que l'usage de présenter des *estimates* supplémentaires — un des plus grands maux financiers que puisse subir la Chambre — s'établirait nécessairement » (1).

Estimates supplémentaires.

L'objection développée par M. Gladstone dans les remarques précédentes, contre l'usage des *estimates* supplémentaires, a souvent été reprise par lui devant le Parlement. En 1862, il déclara qu'il considérait ces *estimates* avec une grande méfiance. « Quoiqu'on puisse les admettre en théorie, il estimait qu'en pratique rien ne tendait davantage à détruire l'efficacité du contrôle parlementaire que de recourir facilement aux *estimates* supplémentaires. Pour rendre ce contrôle efficace, il importait que les opérations financières de l'année fussent présentés à la Chambre des Communes en bloc et en un seul compte. S'il devait y avoir une série d'opérations successives, avec une balance variable avec le temps, la Chambre ne saurait jamais où elle en est. Si

(1) *Has. D.*, v. 165, p. 1930.

l'on usait aisément et fréquemment des *estimates* supplémentaires la Chambre serait obligée, pour sa propre défense, de nommer un comité permanent des finances » (1).

L'augmentation graduelle des affaires administratives générales du pays, qui s'est produite depuis la paix de **1815** et qui est la preuve du progrès de la prospérité nationale, est inévitablement accompagnée d'un accroissement proportionnel dans les demandes de presque tous les départements du gouvernement civil ; cet accroissement est faible pour chaque cas particulier, mais leur réunion aboutit à un total considérable (2).

L'accroissement des *estimates* du service civil doit aussi être attribué aux fonctions nouvelles données au gouvernement par la législation récente touchant la surveillance et le contrôle de diverses branches d'industrie ; à l'augmentation des crédits pour l'instruction publique, pour les mesures préventives de la criminalité, et pour l'allégement des taxes locales ; il doit enfin être attribué au transport dans les *estimates* annuels d'articles importants de dépense, qui autrefois étaient

(1) Comité sur les *Pub. Accts, Com. Pap.*, 1862, v. 11, Déposition 1571 ; aussi *Hans. D.*, v. 169, p. 1860 ; et débat sur les *estimates* supplémentaires présentés par M. Disraeli, en 1866, *Ib.*, v. 184, pp. 1292, 1673 ; v. 185, p. 499. Mais en ce qui concerne les *estimates* supplémentaires présentés au commencement d'une session, pour couvrir des déficits constatés dans les crédits d'une année précédente, usage qui, actuellement, est invariablement suivi, voir les observations de M. Ayrton, *Ib.*, v. 194, p. 539.

(2) Voir l'état des crédits et des dépenses pour les services civils de 1835 à 1869, *Com. Pap.*, 1868-9, v. 35, p. 1138 ; *Ib.*, 1868-9, v. 42, p. 627, etc. Pour une comparaison entre les *estimates* du service civil en 1853 et 1877, voir *Hans. D.*, v. 233, p. 659 ; H. Mann, Cost of Civil Service, *Statist. Soc. Journn.*, v. 32, pp. 40-47 ; remarques sur l'accroissement des *estimates* de la marine, *Hans. D.*, v. 192, p. 48.

payés sur le fonds consolidé ou sur la liste civile, et qui ne tombaient pas directement sous le contrôle de la Chambre des Communes (1).

Propositions de réduction dans les dépenses publiques.

Ces dépenses additionnelles du gouvernement ont souvent donné lieu à des reproches d'extravagance. Sans doute, dans certains cas, ces reproches n'étaient pas sans fondement ; ils ont conduit naturellement les réformateurs financiers à imaginer des expédients en vue de les réduire. Le procédé constitutionnel de nommer un comité des comptes publics sera étudié à sa place. Cependant, ces comités sont nécessairement cantonnés dans l'examen d'opérations passées et dans l'étude de questions résultant de l'administration des affaires financières par le gouvernement exécutif.

Comité chargé de revoir les *estimates*.

En dehors de ces enquêtes légitimes sur les dépenses déjà effectuées, on a parfois essayé de faire nommer par la Chambre des Communes des comités spéciaux chargés de revoir les *estimates*, avant qu'ils ne soient soumis au comité des subsides ; mais, invariablement, ces tentatives sont restées infructueuses. Dans un ou deux cas, sous le règne de Guillaume III, nous voyons que les *estimates* ont été renvoyés avec d'autres comptes à un comité spécial (2) ; mais, depuis que la doctrine de la responsabilité ministérielle est bien comprise, on a écarté ces procédés (3).

(1) *Com. Pap.*, 1868-9, v. 35, pp. 1138-1141 ; *Hans. D.*, v. 233, pp. 659-662.

(2) *Hans. D.*, v. 165, p. 1325.

(3) [L'affirmation portée au texte est trop forte. Les *estimates* furent renvoyés à un comité spécial en 1848, et les précédents

Les *estimates* des crédits demandés par le gouvernement pour le service de l'année, sont divisés en chapitres (*votes*) distincts ou résolutions qui affectent des sommes déterminées à des services spécialement définis, et pour une période d'une année. Quelques-uns des chapitres s'élèvent à des sommes très importantes, mais, dans la pratique, il n'est pas plus difficile d'examiner ces chapitres que les autres, puisque chaque chapitre est accompagné, dans les *estimates* imprimés, d'une liste des articles (*item*) particuliers ou chefs de dépenses, auxquels ces sommes sont destinées. En plus des renseignements ainsi fournis sur la dépense proposée, les *estimates* imprimés contiennent de nombreux tableaux explicatifs et des notices relatives à diverses branches de dépense ; on y trouve aussi des analyses préliminaires, des listes des départements créanciers et des tableaux des crédits accordés pour venir en aide aux taxations et aux dépenses locales. Les *estimates* sont actuellement soumis à la Chambre des Communes avec bien plus de détails qu'autrefois ; on veut ainsi donner une satisfaction pleine et entière aux demandes de renseignements sur tous les sujets de dépense publique (1).

Contenu des *estimates*.

Les *estimates* pour les divers services civils (2) sont maintenant groupés sous sept chapitres ou classes de

de cette mesure ont été exposés en détail par Sir C. Wood dans *Ib.*, v. 96, p. 1063. — *Walpole*].

(1) *Hans. D.*, v. 165, p. 56 ; *Ib.*, v. 171, p. 322.

(2) Pour le compte des divers *estimates* du service civil, leur classification, leur accroissement constant et leur revision, avec projet de réduction, voir Peto, *Taxation*, p. 319 ; Rpts. of Com°. on Misc. Exp., 1847-8, et *Pub. Accts* en 1861 et 1862, M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 174, p. 538.

matières, savoir : 1° travaux et bâtiments publics ; 2° salaires et dépenses des départements publics ; 3° droit et justice ; 4° éducation, sciences et arts ; 5° services coloniaux, consulaires et autres services à l'étranger ; 6° pensions de retraite et allocations pour motifs charitables et autres ; 7° objets divers, spéciaux et temporaires. Puis viennent, dans une classe distincte, les *estimates* pour les départements du revenu, pour les postes, les services télégraphiques et les paquebots. Un index général est joint à l'ensemble des *estimates*.

Estimates pour le service civil.

En 1866, le Trésor exprima l'opinion qu'il serait désormais plus commode pour faciliter, non seulement la discussion des *estimates* dans la Chambre des Communes, mais aussi la préparation subséquente et la vérification des comptes des dépenses faites, de grouper ensemble, autant que possible en séries distinctes de chapitres, les services dirigés par des départements distincts du gouvernement. Cette opinion fut adoptée par le comité des comptes publics (1) et, depuis lors, elle a été suivie (2). Les *estimates* du service civil sont aujourd'hui précédés d'un exposé plaçant les services suivant la classe dans laquelle les divers départements devront rendre leurs comptes, et à chaque chapitre est joint le sous-titre sous lequel il sera rendu compte. En outre, conformément à l'act 31 Vict. c. 9, relatif aux recettes extraordinaires, il y a des chapitres contenant le mon-

(1) Treas. minute, 22 juin 1866, *Com. Pap.*, 1866, v. 39, p. 143, etc. ; rapport du Com. *Pub. Accts*, 1866, v. 7, pp. 557, 564 : rapport spécial (Exch. and Audit Bill), *Com. Pap.*, 1866, v. 7 : Dépositions 193, 194, 207

(2) *Hans, D.*, v. 197, p. 1191 ; Civ. Serv. Est., 1868-9 et 1869-70.

tant précis demandé pour chaque département ; en même temps, les recettes, qui jadis étaient déduites de ces sommes, sont actuellement versées à l'Echiquier. Ce système a eu pour résultat d'accroître considérablement le montant nominal des chapitres ; mais il permet à la Chambre d'exercer un contrôle plus étendu sur la dépense des divers départements (1).

Dès que les *estimates* ont été présentés à la Chambre, on en ordonne l'impression pour la commodité des membres du Parlement et ils sont renvoyés au comité des subsides (*committee of supply*).

Committee of supply.

Alors commencent les séances du comité des subsides (2). Quand les *estimates* de la marine ou de l'armée sont examinés par le comité il est d'usage de permettre aux membres de critiquer en bloc les *estimates* ou de critiquer d'une manière générale les matières de la marine ou de l'armée de terre, avant que le premier chapitre ne fasse l'objet d'une motion. Celui qui présente la motion saisit généralement cette occasion pour passer en revue la politique entière des *estimates*.

Explications à l'ouverture des travaux du comité des subsides.

Mais, après le premier chapitre, la discussion reste strictement confinée sur le chapitre particulier soumis au comité (3). Les *estimates* pour le service civil étaient habituellement considérés comme contenant des matières trop diverses pour être

(1) *Hans. D.*, v. 191, p. 1161 ; Civ. Serv. Est., 1869-70, *Com. Pap.*, 1868-9, v. 42, pp. 3, 12.

(2) Mais, en 1869, un acompte fut voté avant la présentation des *estimates*.

(3) *Hans. D.*, v. 181, pp. 1321, 1525 ; v. 223, p. 656.

traités dans un exposé général (1) ; toutefois, en 1877, par égard pour les opinions exprimées à la Chambre des Communes, le chancelier de l'Echiquier déclara qu'avant de proposer ces *estimates*, le secrétaire de la Trésorerie fournirait quelques explications générales sur l'augmentation progressive des dépenses du service civil (2).

Résolutions en comité des subsides.

Chaque résolution de crédit est proposée du fauteuil présidentiel dans les termes suivants: « Qu'une somme, ne dépassant pas £... (3), soit accordée à Sa Majesté » pour l'objet spécifié dans tel chapitre des *estimates* imprimés. Cette motion peut être acceptée ou repoussée, mais le comité n'a pas le droit d'y apporter une modification de nature à changer la destination du chapitre (4), ni augmenter la somme proposée (5), parce-que la Chambre des Communes ne peut voter des subsides que sur la recommandation de la Couronne. De même, il est irrégulier de présenter une instruction au comité des subsides ; ce dernier, en effet, n'a à s'occuper que des *estimates* qui ont été soumis par la Couronne à la considération de la Chambre (6).

(1) *Hans. D.*, v. 181, p. 1783 ; v. 191, p. 984 ; et voyez le rapport du Com. on *Parl. Business*, *Com. Pap.*, 1871, v. 9, p. 29 ; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 677.

(2) *Hans. D.*, v. 232, p. 1040 ; v. 233, p. 125.

(3) Il n'y a pas de votes du Parlement pour des fractions d'une livre.

(4) Le speaker, *Hans. D.*, v. 71, p. 295 ; *Ib.*, v. 169, p. 1774 ; v. 173, p. 1282.

(5) *Mir. of Parl.*, 1834, p. 615 ; *Hans. D.*, v. 148, p. 392. Une motion ayant pour objet d'accroître le nombre des hommes dans un chapitre des *estimates* pour l'armée de terre, alors même qu'elle n'avait pour but que de rectifier une erreur de calcul des ministres, fut déclarée irrégulière (*Hans. D.*, v. 169, p. 1267).

(6) Le speaker, *Mir. of Parl.*, 1828. p. 1972 ; mais voir la dis-

Votes du comité des subsides

Les chapitres, en comité des subsides, sont généralement présentés pour de larges sommes et pour des services déterminés ; mais, comme les divers *items* pour lesquels le crédit est demandé sont détaillés dans les *estimates*, l'usage de la Chambre (tel qu'il a été modifié en 1857) permet de poser, suivant les cas, la question qu'un article particulier « soit omis dans le chapitre proposé », ou « soit réduit à la somme de £... ». Quant une réduction générale d'un chapitre donné est demandée, la question est d'abord posée pour le crédit le plus faible proposé, et, on agit de même s'il y a plus d'un amendement proposé ; on suit, dans ce cas, l'ancien règlement de la Chambre « que si la question se pose entre la plus grande et la plus petite somme, ou le temps le plus ou le moins long, la plus petite somme et le temps le plus long soient d'abord mis aux voix » (1). Lorsqu'une motion de réduction d'un article particulier dans un chapitre, a été présentée du fauteuil présidentiel, on ne peut proposer de motion sur un article précédent ni le discuter (2); toutefois, une question se

cussion qui s'éleva dans l'affaire du capitaine Ross, le navigateur arctique, en vue d'obtenir pour lui une subvention de 5.000 liv. Le capitaine Ross avait adressé, avec le consentement de la couronne, une demande à la Chambre des Communes : cette demande fut renvoyée à un comité spécial qui fit un rapport favorable ; la pétition fut alors renvoyée tout d'abord au comité des subsides ; un crédit fut voté sur la proposition d'un membre privé d'allouer au capitaine la somme recommandée par le comité spécial (*Ib.*, 1834, pp. 608, 797, 843, 2864). Voir aussi un cas semblable sur un crédit proposé par M. Hume, en comité des subsides, pour l'acquisition de 1 250 exemplaires du *Digest of Statistics* de Marshall, *Ib.*, 1834, p. 1513.

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 671 ; *Hans. D.*, v. 172, p. 1026.

(2) *Hans. D.*, v. 179, p. 1286.

rapportant à cet article pourra être soulevée, lorsque les résolutions seront rapportées à la Chambre.

Réduction d'un chapitre.

Autrefois, quand une motion avait été présentée du fauteuil présidentiel, pour supprimer ou réduire un article dans un chapitre, on ne pouvait plus présenter de motion en vue de réduire le chapitre en général (1). Mais, en 1868, cet usage fut changé ; une nouvelle règle fut adoptée, permettant de présenter l'amendement pour la réduction du chapitre entier, après une décision du comité sur un article particulier ; on estime que les membres doivent toujours être libres d'adopter la manière la plus constitutionnelle pour présenter une motion tendant à la réduction générale d'un chapitre, en laissant aux ministres le soin de déterminer de quelle façon la réduction pourra le mieux être effectuée. Mais, lorsqu'une question a été posée pour la réduction du chapitre entier, il ne pourra plus être déposé de motion tendant à supprimer ou à réduire un article (2). Toutefois, une motion pour la réduction d'un chapitre, jusqu'à concurrence d'une certaine somme, peut, si elle est repoussée, être suivie d'une autre motion demandant une réduction plus faible, pourvu seulement que par là on propose un crédit distinct et séparé (3).

Motions en comité des subsides.

Il est irrégulier de proposer, en comité des subsides, l'adoption d'une résolution générale touchant un chapitre particulier (4) ou de proposer qu'un chapitre déterminé soit

(1) *Hans. D.*, v. 148, p. 1083 ; v. 191, pp. 1009-1013.
(2) *Hans. D.*, v. 191 ; pp. 1025-1033, 1464-1466.
(3) *Ib.*, v. 236, p. 592.
(4) *Mir. of Parl.*, 1831, p. 1826 ; 1831-2, p. 3472.

renvoyé à une commission spéciale. Mais un chapitre peut être réduit, avec l'intention de proposer ultérieurement à la Chambre la nomination d'une commission spéciale pour examiner la question qui s'y rattache (1).

Ajournement d'un chapitre.

Un chapitre proposé en comité des subsides ne peut pas, pour raison de forme, être ajourné, parce qu'il n'y a pas d'époque à laquelle il puisse être renvoyé (2). Mais celui qui propose le chapitre peut, avec le consentement du comité, le retirer et le représenter un autre jour, avec ou sans modification, soit en un chapitre distinct, soit en articles séparés (3).

En comité des subsides les fonds ne sont votés que pour l'année courante. Votes de subsides dans les autres comités de la Chambre entière.

Le comité des subsides examine les sommes à accorder pour l'année courante. Quand le subside demandé ne fait pas partie du service de l'année courante — s'il s'agit, par exemple, d'une augmentation permanente des traitements des juges — il est plus régulier de le proposer dans un autre comité de la Chambre entière que dans le comité des subsides ; il faudra, toutefois, que la recommandation de la reine soit tout d'abord signifiée ; alors, sur le rapport du comité, la présentation d'un bill sera décidée, ou bien une clause sera insérée dans un bill déjà porté devant la Chambre (4).

Les crédits demandés pour des services particuliers

(1) *Hans. D.*, v. 172, p. 131.
(2) *Hans. D.*, v. 159, p. 549.
(3) *Mir. of Parl.*, 1839, p. 1408 ; 1840, p. 1867.
(4) Voir May, *Prac.*, éd. 1883, p. 693.

ne sont pas toujours votés au même moment pour leur montant total ; il arrive parfois qu'une somme déterminée est votée soit comme acompte (*on account*), soit comme vote de confiance.

Votes of credit.

Les votes de confiance « *Votes of credit* » sont généralement demandés en vue de couvrir les frais d'une guerre projetée ; il faut alors avoir sous la main des fonds importants, sans qu'il soit possible de déterminer à l avance la somme exactement requise (1). Néanmoins, ces votes doivent être strictement limités, à la fois quant à leur montant et quant à leur objet. Dans deux ou trois circonstances seulement, durant la période qui s'écoula entre la Révolution et l'année 1735, des votes illimités de confiance furent accordés aux ministres de la Couronne pour les besoins de l'armée ou de la marir Toujours depuis lors, quand les Communes ont accor n vote de confiance, elles en ont spécifié le montant dans l'*Appropriation Act*, et ont fixé l'objet auquel la dite somme devait être employée (2).

Votes « on account ».

Les votes d'acomptes « *votes on account* » étaient autrefois restreints aux cas imprévus, résultant de changements ministériels : il convenait alors de mettre à la disposition du gouvernement des fonds pour le service public, sans spécifier leur affectation à des articles particuliers de dépense. En ces occasions, l'usage est de voter une partie seulement des *estimates* annuels et, à la session suivante, d'examiner la

(1) May, *Prac.*, éd. 1883, p. 680 ; *Hans, D.*, v. 203, p. 1440.
(2) Clode, *Mil. Forc. of the Crown*, v. 1, pp. 124-127 ; *Com. Pap.*, 1868-9, v. 35, p. 1171.

dépense qui en a été faite, afin de s'assurer si la somme a été régulièrement affectée à des objets légitimes (1). Lorsque le Parlement est sur le point d'être dissous, au moment d'une crise ministérielle, il serait évidemment déplacé de demander à la Chambre des Communes de voter, soit le montant total, soit tous les détails des *estimates* proposés, et d'engager ainsi le pays dans la politique financière de ministres dont le sort va être prochainement réglé par des élections générales. Le soin de statuer définitivement sur ces *estimates* doit être réservé à la nouvelle Chambre des Communes. En attendant, le vote de crédits devra être restreint au montant strictement nécessaire aux services publics, jusqu'à la prochaine réunion du Parlement ; le vote d'un « acompte » ne devra pas être considéré comme engageant, à un degré quelconque, la Chambre à approuver les *estimates* dans leur entier (2).

Dans ces dernières années, cependant, l'usage de votes d' « acomptes » s'est généralisé (3).

Abandon des crédits non dépensés.

Cela est dû à l'introduction d'une règle nouvelle, d'après laquelle tous les subsides accordés doivent être appliqués uniquement « aux paiements à faire dans le courant de l'année financière », et qui oblige le gouvernement à reverser, en fin d'année, à l'Echiquier, toutes les sommes non dépensées. Ce changement de système fut complètement effectué à l'expiration de l'année financière qui

(1) Voir 3 Hatsell, pp. 213-215.

(2) *Hans. D.*, v. 144, p. 2170 ; *Ib.*, v. 158, p. 1667. Ce procédé fut suivi alors que des changements ministériels étaient en cours, en 1841, 1857 et 1859 (voir May, *Prac.*, éd. 1883, p. 678).

(3) *Com. Pap.*, 1868-9, v. 35, p. 142.

prit fin le 31 mars 1863 ; alors, « pour la première fois dans notre histoire financière, tous les services durent abandonner les sommes restant à leur crédit » ; cette combinaison a nécessité, avant la fin du premier trimestre de la nouvelle année financière, un recours au Parlement pour l'obtention d'un vote « d'acompte », en vue de faire face à l'augmentation des charges ordinaires qui en résultait (1). Toutefois, les reliquats ne sont pas abandonnés, avant que le comité des comptes publics n'ait fait son rapport sur les divers comptes d'appropriation de l'année financière écoulée, et n'ait fixé la somme qui doit être abandonnée. En attendant, ces reliquats peuvent servir à couvrir les dépenses de la dite année, qui ont déjà été faites, mais qui n'ont pas encore été portées en compte (2). C'est une règle bien établie qu'un vote d'acompte (*on account*) ne peut contenir aucun principe nouveau, mais qu'il pourvoit simplement à la continuation des services qui avaient été autorisés l'année précédente ; il est d'usage de ne pas demander de subsides pour plus de deux ou trois mois, sauf dans des cas particuliers d'urgence ; ainsi, le comité, par les votes « *on account* », ne sera point engagé à voter les *estimates* pour l'année entière, avant d'avoir eu l'occasion de les voter en détail (3).

Si le gouvernement est seul responsable du moment et de la mesure dans lesquels il convient de demander à

(1) Chanc. de l'Echiq., dans *Hans. D.*, v. 170, p. 209 : *Ib.*, v. 195, p. 524 ; v. 210, p. 607.
(2) 5e rapp. du Com. Pub. Acc, *Com. Pap.*, 1871, v. 11, p. 613.
(3) *Hans. D.*, v. 181, p. 1780 ; et voir *Ib.*, v. 195 p. 523 ; v. 197, p. 1440 ; v. 200, p. 1583 ; v. 205, p. 1034 ; v. 211, .1049.

Responsabilité de l'octroi des subsides.

la Chambre de voter ces subsides, les Communes sont elles-mêmes responsables du vote de ces subsides(1). La Chambre demande à l'Exécutif de dire ce qui est nécessaire et de lui faire connaître tout ce qu'elle doit savoir quant à l'utilité du subside. Si les renseignements communiqués ne sont pas complets et satisfaisants, la Chambre a toujours le droit de refuser de voter un article de dépense jusqu'à ce qu'elle se soit déclarée satisfaite des explications fournies (2).

Effets de la discussion en comité des subsides sur la dépense publique.

Il appartient tout particulièrement au gouvernement de déterminer les sommes nécessaires à la marche des services publics et au maintien du crédit du pays tant à l'intérieur qu'à l'étranger. Personne autre n'a une égale compétence pour formuler un jugement sur cette question. D'autre part, la surveillance attentive exercée constitutionnellement par la Chambre des Communes sur les dépenses publiques, est un frein constant pour les ministres et sert à prévenir le gaspillage et les dépenses extravagantes (3) qui, autrefois, quand ce contrôle était moins sévère, avaient lieu trop fréquemment. Les discussions qui s'élèvent sur les *estimates*, bien qu'en général elles soient très peu suivies, ont produit des avantages incalculables. C'est qu'en effet, s'il est impossible à une nombreuse assemblée représentative de descendre dans le détail des dépenses et de se former, pour tous les articles des *estimates*, une opinion exacte, à la fois

(1) *Hans D.*, v. 191. pp. 1192, 1748, 1770.
(2) Smith, *Parl. Rememb.*, 1862, p. 111.
(3) Voir *Ib*, 1861, p. 154 ; et *Ib*. p. 146, Chatham Dockyard.

exempte de prodigalité et de parcimonie, néanmoins, l'influence morale exercée sur le gouvernement par la critique des chapitres soumis à l'adoption du Comité des subsides est, sur les dépenses inutiles, un frein plus efficace et plus désirable même que le rejet formel de chapitres déterminés (1).

Influence du contrôle de la Chambre.

En matière de subsides, la fonction de la Chambre des Communes est d'exercer un contrôle vigilant, mais général, sur le gouvernement exécutif, afin d'empêcher les dépenses inutiles et de prévenir les dépenses abusives, tout en laissant aux ministres de la Couronne la responsabilité — qui résulte de leur situation — de demander les subsides nécessités par les besoins de l'Etat et de veiller à ce que la plus stricte économie règne dans l'emploi des fonds qui leur sont confiés (2).

Rejet par les Communes d'articles des *estimates*.

En fait, depuis l'introduction du gouvernement parlementaire, ce n'est qu'en de rares et relativement peu importantes occasions, que les demandes formées par la Couronne, de subsides destinés à des services particuliers, n'ont point été accordées. En règle générale, les Communes ont toujours octroyé libéralement toutes les sommes que les ministres ont démontré nécessaires aux besoins de l'Etat.

Les bills entraînant des dépenses.

Indépendamment, en premier lieu, du comité des subsides, il existe un autre moyen pour commencer la procédure tendant à l'octroi de fonds publics — savoir : l'intro-

(1) Sir S. Northcote, *Hans. D.*, v. 165, p. 890 ; M. Childers, *Ib.*, v. 192, p. 938.
(2) Voir Grey, *Parl. Govt.*, nouv. éd. p. 88.

duction de bills pour la construction de travaux publics, pour l'établissement de nouvelles institutions ou autres objets nécessitant, dans une mesure plus ou moins grande, l'imposition de charges nouvelles sur le peuple. Parfois, le gouvernement est autorisé par ces bills à entreprendre la construction de certains travaux publics, dont les frais seront payés par le fonds consolidé (1). Mais, d'ordinaire, ces bills contiennent une clause déclarant que les charges en question seront acquittées « au moyen de fonds à voter par le Parlement ». Jusqu'ici, l'usage a été de laisser introduire ces bills par des membres privés, sans en référer au gouvernement; toutefois, cette pratique entraîna tant d'irrégularités que, dans la session de 1866, un nouveau *standing order* fut adopté, d'après lequel la recommandation de la Couronne devait être donnée avant que la Chambre procédât à l'examen de toute motion entraînant des charges sur le revenu public, soit à prendre directement, soit à prendre sur des sommes à voter par le Parlement (2). Cette règle est destinée à faire placer, sinon l'initiative, du moins la responsabilité de ces bills, entre les mains du gouvernement. Mais, en toutes circonstances, c'est à la Chambre des Communes qu'il incombe d'exercer une surveillance attentive et un contrôle minutieux sur les mesures de cette nature, aussi bien que sur les propositions financières directes des ministres.

Doivent être recommandés par la couronne.

(1) Voir les *Fortifications Expenses Acts*, passés en 1860 et les années suivantes jusqu'à 1869.
(2) *Ante*, p. 293.

Droit de la Chambre de refuser les subsides.

La Chambre des Communes conserve toujours le droit indiscuté de refuser complètement les subsides demandés par la Couronne. Avant l'introduction du gouvernement parlementaire, cet instrument formidable d'attaque était souvent employé pour contraindre un monarque arbitraire à redresser les abus. Aujourd'hui, il n'est plus nécessaire de recourir à ces moyens extrêmes, et cette arme, autrefois redoutée, « repose, rouillée, dans l'arsenal des garanties constitutionnelles ». « Le précédent de 1784 (1), lors de la première formation du ministère Pitt, est le seul cas dans lequel les Communes aient exercé leur pouvoir d'ajourner le vote des subsides. Elles y furent poussées par l'influence inconsti-

Exemple unique.

(1) En 1784, le premier ministre, M. Pitt, était en minorité à la Chambre des Communes, et l'on savait qu'il n'attendait que le vote des subsides pour dissoudre le Parlement. Les *estimates* avaient passé par le comité des subsides, quand le 12 janvier, la Chambre des Communes décida que tout fonctionnaire public qui, s'appuyant sur les votes du comité des subsides, ferait payer une somme d'argent quelconque pour le service public après la prorogation du Parlement et sans l'autorisation expresse d'un *Act of Appropriation,* serait coupable de « crime et délit, d'un abus de la confiance publique, d'une violation des privilèges fondamentaux du Parlement et de la Constitution ». Néanmoins, la prorogation et la dissolution du Parlement eurent lieu avant l'adoption d'un *Appropriation Act*. La nouvelle Chambre des Communes fut favorable au ministère de M. Pitt, et comme il fut démontré par les comptes fournis à la Chambre que les ministres s'étaient abstenus de faire des dépenses en dehors des crédits déjà accordés par la loi, à l'exception de celles que les exigences de l'Etat nécessitaient impérieusement, les choses ne furent pas poussées plus loin (5 Hatsell, 206-209. Voir les observations et explications présentées à ce sujet par M. Perceval, chancelier de l'Echiquier, en 1807, *Parl. D.*, v. 9, p 631). Les crédits en question furent cependant votés à nouveau à la session suivante et compris dans l'*Appropriation Act,* 24 Geo. III. sess. 2, c. 44.

tutionnelle de la Couronne dans le renvoi du ministère de coalition. Mais la dissolution prouva que le pays était avec George III et Pitt, et non pas avec leurs adversaires ; en conséquence, la nouvelle Chambre des Communes ne s'occupa point de cette affaire. Depuis lors, l'ajournement du vote des subsides n'a plus été renouvelé. Il est vrai que la responsabilité assumée par l'emploi d'un procédé si périlleux est devenue trop grande. Les services publics et le crédit du pays dépendent du vote des Communes ; ce n'est pas à la légère qu'il convient d'y porter atteinte. De plus, les Communes n'ont plus besoin d'en venir à cette extrémité pour brider l'Exécutif ; elles possèdent d'autres moyens, non moins efficaces, pour diriger la politique de l'Etat » (1).

Résolutions du Comité des subsides.

Les résolutions du comité des subsides font l'objet d'un rapport à la Chambre à une séance ultérieure ; elles sont alors acceptées, rejetées ou renvoyées au comité, selon les cas. Si, après examen du rapport, on juge nécessaire d'augmenter la somme accordée par le comité des subsides, les résolutions tendant à une augmentation doivent être renvoyées au comité. La Chambre peut bien diminuer le crédit proposé, sans prononcer le renvoi au comité ; mais, si elle l'augmentait, elle imposerait une charge qui n'aurait point été sanctionnée au préalable par le comité.

« Toutefois, ces résolutions, bien qu'elles expriment

(1) May, *Const. Hist.*, v. 1, pp. 470-472 ; et voir Hearn, *Govt. of Eng.*, pp. 357-360.

Votes dans les comités des voies et moyens.

l'approbation de la Chambre des Communes aux dépenses qui lui sont soumises et ouvrent un crédit à la Couronne pour les objets qui y sont spécifiés, ne permettent point au gouvernement de tirer du fonds consolidé les deniers ainsi accordés. Une nouvelle autorisation est requise sous la forme d'une résolution du comité des voies et moyens ; cette résolution doit être incorporée dans un bill et votée par les deux Chambres du Parlement, pour qu'un effet pratique puisse être donné au vote des crédits. Alors seulement, la Trésorerie est autorisée, pour acquitter les dépenses approuvées par les votes, à tirer les deniers nécessaires du fonds consolidé, ou (si ce fonds est insuffisant) à émettre des bons de l'Echiquier, (*Exchequer bills*) (1) sur ce fonds. Les votes en comité des subsides autorisent la dépense ; les votes en comité des voies et moyens procurent les fonds pour faire face à ces dépenses.

« La procédure est la suivante : Le plus tôt possible après le commencement de la session, dès que les votes *on account* des grands services ont fait l'objet d'un rapport, une résolution est présentée en comité des voies et moyens en vue de permettre, d'une manière générale de tirer du fond consolidé les sommes nécessaires pour couvrir le crédit ouvert à Sa Majesté.

« Cette autorisation n'excède jamais le montant des crédits déjà adoptés par le comité des subsides. Sur cette résolution, un bill est préparé qui passe par les divers stages de la procédure parlementaire et reçoit fina-

Ways and Means Acts.

(1) Pour l'origine, l'histoire et la pratique en ce qui concerne les *Exchequer bills*, voir *Hans. D.*, v. 161, p. 1309 ; v. 165, p. 131 ;

lement l'assentiment royal, à une époque très peu avancée de la session ; alors seulement, la Trésorerie a le pouvoir d'ordonner une sortie de deniers du fonds consolidé pour effectuer les paiements autorisés par les votes du comité des subsides de la Chambre des Communes (1). L'effet constitutionnel de cette procédure est le suivant : jusqu'à ce que la reine et la Chambre des Lords aient donné leur assentiment au vote des voies et moyens, l'affectation des deniers publics ordonnée par la Chambre des Communes reste inopérante. Les voies et moyens sont donc accordés d'une manière générale, par acomptes durant la session au moyen d'Acts successifs du Parlement, en anticipation sur les appropriations spécifiques contenues dans l'*Appropriation Act* voté à la fin de la session. Ces votes peuvent être considérés comme la forme que le Parlement juge la plus commode pour donner son approbation à la sortie provisoire des deniers publics, conformément à *l'appropriation* ordonnée par les Communes seules ; mais c'est sous la réserve d'une confirmation finale qui devra être obtenue à la clôture de la session.

Avances provisoires de fonds.

L'octroi final des voies et moyens pour couvrir le montant total des crédits votés au cours de la session est toujours réservé pour l'*Appropriation Act* ; de cette façon, bien que la Chambre des Communes puisse avoir voté de très bonne

v. 180, p. 285 ; Rapport sur les Public Moneys, *Com. Pap.*, 1857, 2e sess., v. 9, pp. 532-538.

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 683 ; *Hans. D.*, v. 136, pp. 1310, 1395 ; Second Rep. Com. of. Publ. Accounts, *Com. Pap.*, 1863, v. 7, p. 479 ; voir Exchequer Act. 4 Will. IV, c. 15, § 11 ; et pour des exemples de *Cessional Ways and Means Acts*, voir 13 Vict. c. 3, § 7 ; 21 Vict. c. 6, etc.

heure, la totalité des crédits de l'année, elle peut toujours conserver en main son frein constitutionnel sur les ministres, en limitant l'octroi des voies et moyens à une somme suffisante qui ne durera que le temps nécessaire d'après elle, pour leur permettre d'assurer la marche des services publics ; avec ces votes restreints la Chambre sera à même, en tous temps, d'empêcher le ministère de dissoudre ou de proroger le Parlement » (1).

Quand le premier rapport du comité des subsides a été déposé devant la Chambre et accepté par elle, un jour est fixé par la Chambre dans le but de se former en comité « pour examiner les voies et moyens destinés à couvrir le crédit accordé ».

Comité des voies et moyens. (*Committee of ways and means*)

C'est dans le comité des voies et moyens qu'est fait ordinairement l'exposé financier du Chancelier de l'Echiquier.

Le budget.

L'introduction du budget a été décrite de la façon suivante : « Avant ou peu après la fin de l'année financière (2) qui se termine le

(1) Rapport sur les « Public Moneys », *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9 : Memo. on Financial Control, pp. 26, 27. Voir les observations du chancelier de l'Echiquier, dans *Hans. D.*, v. 136, pp. 1310-1326, 1395. Le Parlement fut dissous en 1807, avant l'adoption des *Money Bills* irlandais, mais la dépense publique fut assurée avec les fonds affectés par le Parlement (*Ib.*, v. 9, pp. 618, 631). A la mort de George III, en 1820, la dissolution eut lieu avant l'adoption de l'*Appropriation Bill*. Les lords s'opposèrent tout d'abord, puis finalement acquiescèrent à cet arrangement. De même, en 1831, pendant la crise du *Reform Bill*, le Parlement fut dissous avant que n'eut été adopté l'*Appropriation Bill*. Mais les *estimates* furent votés à nouveau et les fonds furent expressément appropriés par le nouveau Parlement (*Ib.*, v. 4, pp. 1631, 1635 ; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 640 *n*).

(2) Des changements ont été apportés de temps à autre dans la clôture de l'année financière (voir *Com. Pap.*, 1868-9, v. 35, p. 813).

le 31 mars, le Chancelier de l'Echiquier soumet à la Chambre des Communes un exposé général du résultat des mesures financières de la session précédente ; il donne un aperçu général des recettes et des dépenses probables de l'année à venir ; il déclare, en même temps, si le gouvernement a l'intention de proposer la suppression d'une taxe quelconque, ou s'il a l'intention d'obtenir des fonds par l'établissement de taxes nouvelles, par l'émission d'un emprunt ou autrement.

« Cet exposé de l'état des finances pour l'année écoulée et pour l'année à venir, donne à la Chambre des Communes tous les renseignements nécessaires pour lui permettre de tenir sérieusement en main le ministère, en limitant la faculté de lever les fonds aux sommes effectivement nécessaires pour les dépenses publiques. Si l'exposé financier fait ressortir un excédent de revenu plus important que celui que la Chambre des Communes juge prudent de laisser à la disposition du gouvernement, celle ci presse immédiatement sur lui, afin d'obtenir une réduction des impôts (1) ; d'autre part, si le ministère démontre que les recettes seront insuffisantes pour couvrir la dépense, la Chambre des Communes conserve le droit exclusif d'accorder ou de refuser les demandes qui lui sont présentées en vue de combler ce déficit. Le but de cet exposé du budget n'est pas seulement de soumettre à la Chambre des Communes le projet des impôts pour l'année à venir, mais encore de lui donner l'assurance que les revenus publics, pour l'année à venir,

(1) Voyez pour des exemples remarquables d'excédent de revenu sur les *estimates*, *Hans. D.*, v. 210, p. 615 ; v. 218, p. 640.

seront suffisants, mais simplement suffisants, pour faire face aux dépenses que le gouvernement se propose de faire dans le courant de cette année (1) ».

Quand le Chancelier de l'Echiquier a terminé son exposé financier, l'usage est que les membres se lèvent et lui posent des questions sur les points qui leur semblent exiger de plus amples explications. Cet usage commode est de beaucoup préférable à celui de soulever, d'un seul coup, un débat général sur le budget ; il permet, en effet, au projet ministériel entier d'être présenté au pays sous une forme complète et intelligible (2).

Questions sur le budget.

En règle générale, toutes les propositions se référant directement au revenu des douanes, de l'excise ou des *assessed taxes*, qu'il s'agisse de les augmenter ou de les diminuer, doivent être examinées en même temps que les mesures financières de l'année et doivent faire partie du budget du Chancelier de l'Echiquier ; de cette façon, la Chambre pourra exercer son contrôle constitutionnel sur ces mesures, en une seule et même fois, en les considérant comme les parties d'un plan d'ensemble (3). Toutefois, il peut se présenter certains cas dans lesquels il est bon de se départir de cette règle : par exemple, il y a des raisons pour qu'un impôt projeté soit perçu à une période de l'année, antérieure à celle où l'exposé financier est

Mesures examinées dans le budget.

(1) Rapport sur les Public Moneys, *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9; Memo. on Financial Control, par Sir G. C. Lewis (chanc. de l'Echiquier), *Ib.*, p. 519. Pour l'étymologie du mot « Budget », voir *Statistical Jour.*, v. 29, p. 325.

(2) Gladstone (chanc. de l'Echiquier), *Hans. D.*, v. 183, pp. 165, 411.

(3) *Hans. D.*, v. 185, p. 499.

fait (1) ; ou bien, encore, le but à atteindre n'a pas un caractère exclusivement fiscal, mais est surtout commercial (2).

C'est une règle parlementaire reconnue qu'aucune mesure importante ne puisse être examinée avec profit par la Chambre immédiatement après l'exposé de principes fait par le ministre de la Couronne. Ainsi, le Chancelier de l'Echiquier fait son exposé financier, mais il ne demande jamais, le jour même, l'approbation de la Chambre des Communes ; si, pour des raisons financières, cet assentiment est demandé pour une proposition particulière, on le considère toujours comme un consentement de pure forme ; l'examen des mérites de l'opération est renvoyé à une époque ultérieure (3). Toutefois, le budget présenté le 4 avril 1867 fit exception à la règle générale. Il était simple, concis, et pouvait être accepté dans ses grandes lignes ; les résolutions de voies et moyens furent présentées, débattues, acceptées et l'on ordonna qu'elles fussent rapportées à la Chambre au cours de la même séance (4).

Les impôts sont votés, soit en comité des voies et moyens, soit autrement.

Tous les impôts ne sont pas nécessairement proposés dans le comité des voies et moyens. Quoique la distinction ne soit pas toujours observée, l'usage habituel est de limiter les délibérations de ce comité aux impôts qui se réfèrent directement aux nécessités immédiates du revenu public, et d'examiner,

(1) Impôt sur les chiens, *Duty on Dogs Bill*, *Ib.*, v. 185, p. 474.
(2) Droits sur les sucres, *Ib.*, pp. 348, 355 ; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 693.
(3) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 185, p. 489 ; *Ib.*, v. 186, p. 1130 ; *Ib.*, v. 195, p. 433 ; v. 205, p. 1531.
(4) *Ib.*, v. 186, pp. 1110-1159.

dans d'autres comités de la Chambre entière, toutes réglementations fiscales et toutes modifications des impôts permanents qui n'ont pas directement pour objet l'accroissement du revenu public (1).

En conséquence, il est irrégulier de présenter, en comité des voies et moyens, une motion générale concernant les impôts : par exemple, la motion qu'il convient de faire la péréquation des impôts de transmission perçus sur les biens meubles et immeubles ; de même serait irrégulier l'amendement exprimant le regret que la dette consolidée ait été augmentée ; et, cependant, il rentre tout à fait dans la compétence d'un membre privé de proposer un projet d'impôt pour couvrir les crédits destinés aux services de l'année, par voie d'amendement aux propositions du gouvernement (2).

C'est l'habitude invariable, en comité des voies et moyens, de soumettre à la Chambre les résolutions tendant à modifier un impôt ou à en établir un nouveau, avant celles qui sont destinées simplement à abolir une taxe (3). Dès que la première résolution est présentée, bien qu'elle puisse n'avoir trait qu'à une proposition bien déterminée, les membres peuvent discuter l'exposé financier tout entier (4).

Impôts annuels et impôts permanents. Les impôts sont ou bien votés annuellement, sur la recommandation faite par le Chancelier de l'Echiquier dans son budget, ou bien établis pour un certain nombre d'années, ou

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 693.
(2) *Mir. of Parl.*, 1840, p. 3042 ; et *Ib.*, 1841, sess. 2, p. 468.
(3) *Hans. D.*, v. 162, p. 1330.
(4) M. Gladstone, *Ib.*, v. 224, p. 290.

bien, enfin, établis d'une manière permanente, en vertu d'Acts spéciaux du Parlement (1). Parfois, certains impôts qui, jusque-là, étaient votés annuellement, sont rendus permanents (2). Toutefois, s'il appartient au gouvernement de proposer au Parlement un total plus ou moins élevé de taxes permanentes, il n'est point à désirer que l'on touche à l'usage constitutionnel de conserver toujours une somme importante de taxes devant être votées annuellement par la Chambre » (3). Il est bon, cependant, que la plus grande partie des revenus procurés par l'impôt, soit perçue en vertu d'Acts permanents ou quasi permanents. Cela a pour effet d'affermir le crédit public et de donner une grande sécurité aux intérêts commerciaux du pays, qui souffriraient si les impôts existants pouvaient être fréquemment modifiés (4).

Délais qui doivent être accordés pour l'examen de toutes les questions financières.

C'est un privilège important de la Chambre des Communes qu'un temps suffisant lui soit donné pour discuter les propositions soumises par le gouvernement, touchant les impôts ou les dépenses publiques (5). Nulle résolution du comité des voies et moyens ne doit faire l'objet d'un rapport à la Chambre le jour même où elle a été prise en comité, sauf le cas d'urgence » (6). Quand elles ont été

(1) Northcote, *Financial Policy, passim*.
(2) *Hans. D.*, v. 162, p. 1981 ; v. 174, pp. 1986, 2021 ; Smith, *Parl. Rem.*, 1864, p. 77 ; Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 357.
(3) *Hans. D.*, v. 90, p. 1343.
(4) *Hans. D.*, v. 128, p. 951 ; Lord Derby, *Ib.*, v. 163, p. 724 ; Sir S. Northcote, *Ib.*, v. 166, p. 1361. Voyez toutefois les observations de M. Disraeli sur ce point, *Ib.*, v. 159, p. 1489.
(5) *Ib.*, v. 137, pp. 1639, 1648.
(6) *Ib.*, v. 158, pp. 1161, 1208 ; Smith, *Parl. Rememb.*, 1860, p. 123.

rapportées, elles peuvent être adoptées, rejetées ou renvoyées au comité (1). Il est d'usage de rapporter ces résolutions et de demander le consentement de la Chambre, le jour qui suit celui où elles ont été acceptées en comité ; on évite ainsi la perte de revenu qui résulterait d'un délai plus long (2). Alors, l'ordre est donné de présenter les bills qui doivent leur donner effet, et le gouvernement s'efforce de faire adopter ces bills le plus vite possible, tout en observant les règlements du Parlement sur la procédure à suivre en matière de taxation (3).

Application immédiate des nouveaux tarifs d'impôts.

En attendant la décision finale du Parlement sur un bill relatif à l'établissement ou à la modification de taxes, il est d'usage que le gouvernement exécutif, sous sa propre responsabilité, applique immédiatement les résolutions modifiant le taux des impôts ou établissant de nouvelles taxes, dès qu'elles ont été rapportées par le comité et acceptées par la Chambre (4) ; sauf, naturellement, le cas où ces résolutions n'ont été acceptées que *pro forma* et sous réserve du jugement ultérieur de la Chambre (5). Mais cela n'empêche pas que le fond de ces résolutions puisse être à nouveau discuté au cours des futures étapes parlementaires, soit en vue de les modifier, soit même de les rejeter (6).

(1) 3 *Hats Prec.*, 180.
(2) *Hans. D.*, v. 133, p. 46.
(3) Voir le cas de l'*Income Tax and Inhabited House Duties Bill*, retiré pour cause d'irrégularité de procédure, *Ib.*, v. 206, p. 631.
(4) *Hans. D.*, v. 170, p. 636.
(5) *Ib.*, v. 195, pp. 479, 631.
(6) *Ib.*, v. 117, p. 1416 ; *Ib.*, v. 158, p. 930, etc.

Pendant ce temps, le gouvernement peut procéder au recouvrement des nouvelles taxes à partir du jour fixé par la résolution ou à partir de l'adoption de la résolution ; il n'est point douteux, en effet, que le bill qui les concerne deviendra loi par le consentement des deux autres branches de la législature. Si ce consentement est refusé, la résolution devient sans effet et les impôts levés par anticipation devront être remboursés à qui de droit (1).

Nouveaux tarifs d'impôt ; comment ils sont appliqués.

L'usage invariable est que, lorsqu'un impôt est établi sur quelque objet particulier, la nouvelle taxe soit perçue sur les marchandises en entrepôt et sur les cargaisons en mer, au moment où elles entrent dans la consommation. Cela est quelquefois préjudiciable aux intérêts des commerçants qui ont importé une grande quantité des objets en question, dans l'espoir que l'impôt ne serait point modifié ; mais cette rigueur est inévitable. Il serait, en effet, contraire à l'usage ou à la politique du gouvernement d'annoncer à l'avance les intentions des ministres sur ce sujet (2).

Droits sur les alcools.

Lorsque les droits sur les alcools sont élevés par une résolution de la Chambre, il est d'usage d'appliquer le tarif à tous les alcools qui sont entre les mains des distillateurs, qu'ils les tiennent en entrepôt ou *duty paid* ; mais on ne doit point appliquer le nouveau tarif aux alcools qui ont passé entre les mains des débitants en gros,

(1) Voir les observations de l'Attorney-General, *Ib.*, v. 99, p. 1316 ; *Ib.*, v. 156, p. 1274 ; v. 160, p. 1827.
(2) Chancelier de l'Échiquier, *Ib.*, v. 90, p. 1315.

alors même que ces derniers auraient fait sortir des entrepôts des quantités plus grandes que d'habitude, escomptant à l'avance l'accroissement de l'impôt. En 1855, le gouvernement eut l'intention de soumettre au tarif plus élevé les quantités qui étaient entre les mains des débitants ; mais comme les précédents s'opposaient à cette mesure, il renonça à son dessein (1).

Droits sur les importations de marchandises étrangères.

D'autre part, si les droits sur une marchandise étrangère se trouvent réduits, le tarif réduit entre d'ordinaire en vigueur le jour qui suit l'adoption de la résolution par la Chambre ; il est absolument contraire aux usages du Parlement de permettre tout « drawback » sur les *stocks* d'articles entre les mains des négociants en gros ou en détail ; ou de leur laisser le temps de disposer de leur *stock*, avant la mise en vigueur des nouveaux droits (1). Toutefois, on a fait une distinction entre les fabricants et les débitants : en 1870, lors de la réduction des droits sur les sucres, les ministres convinrent d'accorder un drawback quant à cet impôt, pour les sucres restant dans les entrepôts de la douane et en cours de fabrication chez les raffineurs, et pour les stocks de sucre manufacturé « en quantités non inférieures à 100 cwt., et en paquets intacts aux mains des raffineurs », le jour où eut lieu la réduction des droits (2).

Les opérations financières du gouvernement ne sont

(1) *Hans. D.*, v. 137, p. 1789 ; *Ib.*, v. 140, p. 1853.
(2) *Hans. D.* (Chanc. de l'Echiq.), v. 178, p. 1241 ; v. 195, p. 585 ; v. 200, pp. 1680, 1720 ; v. 201, p. 1787.
(3) *Ib.*, v. 201, pp. 1409, 1789.

pas limitées aux propositions relatives aux subsides et aux impôts, elles entraînent diverses mesures d'ordre financier pour la levée des subsides votés par le Parlement, ainsi que pour la réglementation et l'administration de la dette publique. Toutefois, l'esprit de la constitution veut que toute opération importante que pourrait entreprendre pour le service public, un ministre des finances, soit soumise au contrôle du Parlement, avant d'être mise à exécution.

Toute opération financière importante doit être soumise au Parlement.

Jusqu'en **1861**, le gouvernement, par l'intermédiaire des commissaires de la réduction de la dette nationale (*commissioners for the reduction of the national debt*), avait le droit d'*émettre* et de *renouveler* des bons du Trésor (*exchequer bills*) de toutes sortes (c'est-à-dire des *supply exchequer bills*, des *deficiency bills* et des *ways and means bills*), sans en avertir le Parlement ; ils transformaient ainsi en élément de la dette consolidée du pays un instrument dont le Parlement n'avait autorisé l'emploi que pour un but temporaire, en attendant la rentrée du produit du revenu public ordinaire de l'année.

En **1861**, toutefois, une mesure fut adoptée, à l'instigation du gouvernement et conformément aux recommandations du comité des fonds publics de **1857** : le gouvernement fut privé du droit de faire une addition quelconque à la dette consolidée sans l'autorisation du Parlement (1). Cet act ordonne virtuellement au

(1) 24 Vict. c. 5, amendé par 25 Vict. c. 3 ; et voir le discours de M. Gladstone au moment de l'introduction du bill, dans *Hans. D.*, v. 161, p. 1309.

Chancelier de l'Echiquier de soumettre au jugement du Parlement toutes les opérations financières de nature à apporter quelques modifications à la situation de la dette publique consolidée ou non (1).

Le gouvernement n'a pas le droit de forcer le jugement de la Chambre des Communes en toute affaire entraînant une responsabilité pécuniaire pour l'Echiquier (2). Mais, toutes les fois qu'un emprunt ou contrat financier passé par le gouvernement sous sa propre responsabilité est soumis à l'approbation du Parlement, l'avis de la Chambre doit être exprimé dans un délai aussi court que possible (3).

Emprunts et contrats financiers.

Il arrive assez fréquemment que, dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles, la Chambre des Communes n'accueille pas favorablement les propositions financières des ministres. Ainsi, en 1741, la majorité repoussa, après division, un droit sur les cuirs qui lui avait été présenté. Toutefois, les ministres ne cédèrent pas. Ils apportèrent une motion établissant les mêmes droits sur les « peaux et peaux tannées » — c'est-à-dire les cuirs sous une autre dénomination — et la motion fut acceptée par la Chambre (4) En 1767, sur une proposition de maintenir pour une année le *land tax* de quatre shillings par livre, un amendement fut adopté, réduisant cette taxe à trois shillings. C'était depuis la révolution, la première fois qu'un,

Les *Budgets* rejetés ou amendés par la Chambre.

(1) M. Gladstone, dans *Hans. D.*, v. 170, p. 104 ; *Ib.*, v. 186, p. 751.
(2) *Ib.*, v. 186, p. 751.
(3) *Ib.*, v. 132, p. 1490.
(4) *Parl. Hist.*, v. 6, p. 999

ministère était battu sur une mesure financière (1). Durant la guerre avec la France, les Communes, à l'unanimité, chose étonnante, accordèrent tous les subsides demandés et approuvèrent presque toutes les taxes et tous les emprunts proposés par les ministères successifs (2). En 1796, M. Pitt proposa un droit successoral sur la propriété immobilière. Ce droit n'ayant été adopté que grâce à la voix prépondérante du *speaker*, Pitt dut l'abandonner à regret (3). De nouveau, en 1805, le budget de M. Pitt fut modifié par le rejet de l'impôt sur les chevaux de trait contre lequel s'était élevée la *gentry* foncière (4).

En 1816, après la fin des hostilités avec la France, quand le gouvernement manifesta le désir de laisser encore subsister l'impôt sur la propriété (*property tax*), le sentiment de la Chambre était si fermement hostile au maintien des impôts de guerre après le rétablissement de la paix que, le 18 mars, la motion du Chancelier de l'Echiquier, pour le renouvellement du *property tax*, fut repoussée en comité des voies et moyens. Le Chancelier abandonna alors spontanément les impôts de guerre sur le *malt* qui se montaient à environ 2.700.000 l. st. On a estimé à environ douze millions de revenus prévus la somme que perdit le gouvernement en cette occasion (5).

Il est à remarquer que le grave échec subi par le

(1) *Parliam.* Hist., v. 16, p. 362.
(2) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 471.
(3) Stanhope, *Pitt*, v. 2, p. 369.
(4) *Ib.*, v. 4, p. 267.
(5) *Hans. D.* (1816), v. 33, p. 451 ; Knight, *Hist. of Eng.*, v. 8, p. 53 ; Yonge, *Life of Ld. Liverpool*, v. 2, pp. 270, etc.

ministère dans la circonstance qui vient d'être rappelée, fut accepté très paisiblement par le gouvernement et n'entraîna pas de crise ministérielle. Mais la véritable doctrine sur ce point est celle qui fut exprimée par Lord John Russell, en 1851, après l'échec subi par le gouvernement sur une proposition financière. Il déclara que « les questions d'impôts et de charges sont des questions pour lesquelles la Chambre des Communes, représentant le pays, a des droits particuliers à voir son opinion écoutée. En ces matières, le gouvernement exécutif, sans compromettre sa dignité — et pourvu qu'il conserve un revenu suffisant pour le crédit du pays et pour la marche des services — peut revenir sur une mesure financière proposée par lui (1).

N'entraînent pas nécessairement un changement de ministère.

Dans le même sens, M. T. Baring, sous-secrétaire à la guerre dans le ministère de Lord Palmerston, déclara, en 1861, après le rejet par la Chambre des Lords du bill abolissant les droits sur le papier — qui faisait partie des mesures financières du gouvernement pour l'année : — « Je suis heureux que nous vivions à une époque où l'expérience a démontré qu'un *budget* peut être modifié ou rejeté, sans que cela entraîne un changement dans la situation du ministère. Je suis heureux de constater que des budgets aient été retirés et de nouveaux présentés. Nous avons vu des impôts abolis, ou des impôts dont l'abolition proposée a été refusée, sans que cela ait eu aucun effet sur le sort du cabinet. En fait, un changement dans le *budget* n'implique pas un changement de minis-

(1) *Hans. D.*, v. 116, p. 634. Sir Robert Peel avait exprimé une opinion semblable en 1841.

tère, et je me réjouis qu'il en soit ainsi ; ce serait, en effet, une obstination impardonnable de la part des hommes d'Etat que de s'attacher obstinément aux éléments d'un budget qui serait contraire aux vœux et aux sentiments du Parlement. Il serait malheureux, pour le libre exercice du sentiment de cette Chambre, que le rejet d'une partie quelconque du budget pût être considéré comme un vote de défiance » (1).

Droits des Communes dans l'octroi des subsides.

Dans la procédure suivie par le Parlement en matière de subsides et d'impôts, les deux Chambres ne se trouvent pas sur un pied d'égalité. Sans doute, le consentement des deux Chambres est indispensable pour que l'effet légal soit produit ; cependant, depuis une époque reculée, les Communes ont réussi à maintenir, à leur profit, un droit exclusif d'initiative pour toutes les mesures de ce genre. Elles ont été plus loin, en exigeant que les dites mesures soient simplement approuvées ou rejetées par les Lords, sans qu'elles puissent être modifiées, même dans des détails secondaires, par la Chambre haute. Les Lords ont, en pratique, adhéré à cette restriction, bien qu'ils ne l'aient jamais consentie formellement (2).

Les questions en litige, en matière de subsides, entre les deux Chambres ont été discutées avec soin dans le

(1) *Hans, D.*, v. 162, p. 901 ; et voir les observations de M. Disraeli, *Ib.*, v. 205, p. 1658 ; v. 215, p. 1351. [Les seuls cas, en ce siècle, dans lesquels un ministère s'est retiré à la suite d'un échec sur le budget, sont celui de la démission du premier ministère de Lord Derby, en déc. 1852, et de celui de M. Gladstone en juin 1885. — *Walpole*].
(2) *Hans. D.*, v. 163, pp. 720, 722.

3e vol. des *Precedents* de Hatsell et dans le traité de May, *Practice of Parliament* ; il serait donc superflu de nous y arrêter plus longuement. Qu'il nous suffise de dire que la conduite des deux Chambres à ce sujet est maintenant strictement conforme à la résolution des Communes du 3 juillet 1678, d'après laquelle « tous les impôts et subsides, et aides alloués à Sa Majesté en Parlement sont le don exclusif de la Chambre des Communes. Tous les bills accordant les dits aides et subsides doivent prendre naissance dans les Communes ; et c'est le droit exclusif et incontestable des Communes de diriger, de limiter et d'indiquer, dans ces bills, les fins, intentions, considérations, conditions, restrictions et qualifications des dits subsides ; ils ne doivent point être changés ni modifiés par la Chambre des Lords ».

Les subsides sont exclusivement accordés par les Communes.

Sans abandonner le droit théorique de traiter les bills de subsides et d'impôts comme ils le jugent convenable, les Lords tentent rarement de faire autre chose que des modifications de mots sans toucher au sens ni aux intentions ; mais, même pour ces modifications, quand les Communes les ont acceptées, elles enregistrent d'une façon spéciale, dans leur journal, le caractère et l'objet de ces amendements et les raisons pour lesquelles elles les ont acceptés (1).

Pratique suivie par les Lords en matière de subsides.

Dans ces dernières années, par un raisonnement ingénieux, on a tenté d'établir une distinction, quant au droit de rejet des Lords, entre les bills établissant une

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 639, pour les précédents.

taxe et les bills abolissant une taxe. Mais cette distinction est fausse et n'est autorisée ni par les précédents (1), ni par l'autorité constitutionnelle (2). En 1860, une mesure pour l'abolition des droits sur le papier fut présentée par le Chancelier de l'Echiquier dans son budget ; selon le cours ordinaire, elle fut envoyée à la Chambre des Lords en un bill séparé. Ce droit donnait un revenu de 1.300.000 l. s. par année ; pour compenser cette perte, on proposa d'ajouter un penny par livre à l'*income tax*. Cette dernière proposition fut acceptée par les deux Chambres ; mais les Lords refusèrent de consentir à la suppression des droits sur le papier, pour ce motif que l'état des finances publiques et la situation du pays, alors à la veille d'une guerre avec la Chine, ne permettaient pas le sacrifice d'une source si importante du revenu. On indiqua aussi d'autres conséquences fâcheuses qui devaient probablement découler de la suppression de l'impôt sur le papier. Sur ces entrefaites, la seconde lecture du bill fut ajournée à six mois.

Cas des droits sur le papier.

Lorsque la Chambre des Communes eut officiellement connaissance de ce fait, elle nomma un comité pour rechercher dans les journaux des deux Chambres quels étaient les usages du Parlement en ce qui concerne les diverses sortes de bills établissant ou supprimant des impôts. Le 29 juin, ce comité rapporta de nombreux précédents qui furent exposés avec beaucoup de soin et de clarté ; mais elle s'abstint d'expri-

(1) Rapport du Com^e. on Tax Bills, *Com. Pap.*, 1860, v. 22, pp. 125-134.
(2) Cox, *Inst.*, p. 188.

mer une opinion ou de commenter l'usage de chaque Chambre, si ce n'est pour l'expliquer et le mettre en lumière. Le 5 juillet, Lord Palmerston (le Premier) proposa à la Chambre des Communes les résolutions suivantes :

« 1° Le droit d'accorder des aides et subsides à la Couronne appartient aux Communes seules, et forme une partie essentielle de leurs attributions; la limitation de tous ces subsides, quant à l'objet, à la manière, à la mesure et au temps, appartient à elles seules ; 2° Bien que les Lords aient exercé le pouvoir de rejeter des bills de diverses natures relatifs aux impôts, en les repoussant en bloc, néanmoins, l'exercice de ce pouvoir n'a pas été fréquent et est justement considéré par cette Chambre avec une jalousie particulière et comme portant atteinte au droit des Communes d'accorder les subsides et d'assurer les voies et moyens pour le service de l'année; 3° Afin d'empêcher à l'avenir un exercice injuste de ce pouvoir par les Lords et d'assurer aux Communes leur contrôle légitime sur la taxation et les subsides, cette Chambre a dans ses mains le pouvoir d'établir et de supprimer des taxes, d'élaborer des bills de subsides de telle manière que le droit des Communes quant à l'objet, à la manière, à la mesure et au temps, puisse être conservé intact. »

A la session suivante (1861), le Chancelier de l'Echiquier, conformément au principe établi dans la troisième résolution sus-visée, comprit toutes ses propositions de budget, y compris les résolutions pour la suppression de l'impôt sur le papier, en un seul bill. Une grave objection fut faite à ce procédé par une minorité

influente de la Chambre des Communes et il y eut une grande discussion. Nonobstant ces objections, la minorité n'essaya point d'empêcher le vote de ce bill, ni d'y introduire quelque amendement ; les adversaires du bill se contentèrent de réunir en une déclaration longuement étudiée tous les arguments qui lui avaient été opposés (1).

Les Communes incorporent toutes les résolutions du budget en un seul bill.

Conformément au précédent établi avec tant de succès, le Chancelier de l'Echiquier résolut d'introduire les propositions du budget de 1862 en un bill général (2). Des membres influents des Communes protestèrent énergiquement, mais vainement, contre ce procédé, qu'ils considéraient comme une restriction sérieuse à la faculté de discuter ces importantes mesures financières (3). Des observations sévères furent faites, à ce sujet, à la Chambre des Lords ; mais le secrétaire pour les colonies (le Duc de Newcastle) affirma que le nouvel usage de renfermer toutes les résolutions du budget en un seul bill était simplement un retour à l'ancien usage constitutionnel et était sanctionné par la plus haute autorité. Après de nouveaux débats, le bill passa sans amendement. Depuis 1862 jusqu'à nos jours, les propositions financières du gouvernement ont, de même, été, chaque année, insérées dans un seul bill (4).

(1) *Hans. D.*, v. 163, p. 1166 ; *Lords Jour.*, v. 93, p. 378.
(2) *Hans. D.*, v. 166, p. 772.
(3) *Ib.*, pp. 1561-1567.
(4) *Hans. D.*, v. 170, p. 851 ; v. 183, p. 1128 ; May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 650. Le 17 mai 1866, M. Disraeli saisit l'occasion d'affirmer à nouveau sa conviction que ce procédé entraînait de grands inconvénients.

Nous allons maintenant examiner la matière des *Money bills*, qui sont de trois sortes : les bills d'impôt (*tax bills*), les bills de subsides (*bills of supply*) et les bills d'appropriation (*bills of appropriation*).

Money bills.

Tous ces bills ont une forme spéciale de préambule : il y est déclaré que le revenu ou l'octroi des fonds est le don spécial de la Chambre des Communes ; de plus, ces bills sont invariablement présentés à l'assentiment royal par le *Speaker* de la Chambre des Communes (1).

Les bills d'impôt (*tax bills*) destinés à procurer des revenus qui doivent être appliqués aux services de l'année à venir, reposent sur des résolutions du comité des voies et moyens.

De même, les bills de subsides (*bills of supply*), ou plutôt de voies et moyens, portant autorisation de faire une avance sur le fonds consolidé, ou d'émettre des bons de l'Echiquier (*exchequer bills*), en vue de donner effet aux subsides votés par la Chambre des Communes pour le service de l'année, émanent du comité des voies et moyens.

Quand les comités des subsides et des voies et moyens ont fini de siéger, un bill est présenté (2), qui énumère tous les subsides accordés pendant la session, approprie les diverses sommes, telles que les a votées le comité des subsides, pour être dépensées et appliquées à chaque service et ordonne que les dits subsides ne seront pas em-

Appropriation Bill.

(1) Cox, *Inst.*, 198.
(2) *Hans. D.*, v. 189, p. 1340.

ployés à des objets autres que ceux mentionnés dans le dit Act. Ceci est connu sous le nom de *Consolidated Fund Bill*, ou, plus généralement, d'*Appropriation Bill*.

Cet Act, qui complète la procédure financière de la session, donne aux votes de subsides, adoptés tout d'abord par les Communes seules, pleine sanction législative. L'appropriation est toujours réservée pour la fin de la session, et il est irrégulier d'introduire une clause d'appropriation dans un bill de revenu ou autre au cours de son passage devant le Parlement, à une époque antérieure ; les questions de voies et moyens et celles d'appropriation, doivent, en effet, rester parfaitement distinctes (1).

Attributions du *Speaker*, en matière de subsides.

En vertu de l'usage constitutionnel, le *Speaker* de la Chambre des Communes, en tant que gardien de ses privilèges, est tenu de diriger la procédure financière de la Chambre pendant la session, et son devoir est de s'assurer que chaque bill donnant les voies et moyens au Trésor, reste dans les limites des subsides déjà accordés. A la fin de la session, il arrête la balance finale entre le total des subsides votés et les voies et moyens déjà autorisés ; il fixe l'octroi final des voies et moyens à cette somme, dans l'*Act d'appropriation* (2).

(1) Le *speaker*, dans *Mir. of Parl.*, 1841, p. 931 ; et voir *Hans. D.*, v. 170, pp. 1897, 1914 ; et Lord Grey. *Colonial Policy*, v. 1, p. 421. Mais ce n'était pas le cas autrefois (*Parl. Deb.*, v. 9, p. 632).

(2) Report on Pub. Moneys, *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9 ; *Mem. on Financial Control*, pp. 5, 27, 76.

C'est une règle constitutionnelle, très bien comprise aujourd'hui et très bien reconnue, que les sommes accordées et affectées par les Communes à un service spécial doivent être employées par le pouvoir exécutif à effectuer exclusivement les dépenses de ce service » (1); sans doute, elle ne fut pas entièrement reconnue autrefois (2), mais elle fut distinctement énoncée et partiellement appliquée peu après la Restauration. Toutefois, ce ne fut pas avant la Révolution de 1688 que ce grand principe fut définitivement établi comme partie intégrante du système du gouvernement parlementaire (3). A cette époque, le Solicitor-General (plus tard Lord Somers) et M. Sacheverel, par ordre spécial de la Chambre des Communes, élaborèrent avec grand soin quelques clauses d'appropriation qui furent insérées dans le *Statute* 1 Will et Mary s. 2, c. 1. Ces clauses ne furent pas répétées formellement dans les bills de subsides suivants, mais on s'y réfère, comme devant être « appliqués » dans divers *statutes*, suivants.

Clauses d'appropriation dans les bills de subsides.

Depuis lors, ce fut un usage établi et uniforme que les sommes accordées par la Chambre des Communes pour le service courant de l'année soient par une appropriation spéciale, soit dans l'act établissant les taxes, soit dans tout autre Act de la même session, appliquées exclusivement aux services pour lesquels elles ont été votées » Cette doctrine a, parfois, été renforcée par des

(1) 3 Hatsell, 210.
(2) Hargrave, *Judicial Arguments*, v. 2, pp. 397-402.
(3) 3 Hats., 202.

pénalités prononcées par des Acts du Parlement contre les fonctionnaires de l'Echiquier et autres qui distrairaient ou appliqueraient à tort les deniers accordés pour ut autre objet ; la violation de ce principe constitue un déli qui a été reconnu suffisant pour motiver un *impeachment* devant le Parlement (1).

Formule de la clause d'appropriation.

La formule moderne de la clause d'appropriation des subsides octroyés dans la session et leur application à leurs services respectifs, est la suivante : « Que les dits aides et subsides ne doivent être dépensés ni appliqués à aucun autre usage, objet ou but que ceux sus-visés, ni pour d'autres paiements, etc., que ceux indiqués par les Acts du Parlement, etc., de cette session » (1). Une clause semblable était invariablement insérée dans les *Appropriation Acts* annuels, jusqu'en 1869. Mais, en fait, il a été déclaré à juste titre que si, en tant que déclaration de principe constitutionnel, cette clause pouvait raisonnablement être insérée dans tout *Appropriation Bill*, néanmoins, en droit, elle était absolument superflue ; le gouvernement, en effet, n'a pas le droit d'affecter ces sommes à d'autres objets que ceux indiqués par le Parlement (2). En conséquence, depuis 1870, la clause a été omise, et l'Act lui-même a été matériellement simplifié et abrégé.

(1) 3 Hats., 206. Cas cités dans le rapport de Lord Monteagle, *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9, p. 567; voir aussi *Hans. D.*, v. 164, p. 1740.

(2) M. Gladstone, *Ib.*, v. 164, p. 1745. Mais le Trésor peut s'abstenir de dépenser l'argent accordé pour un objet particulier, s'il n'approuve pas l'opportunité de cette dépense (*Ib.*, v. 204, p. 1669).

L'*Appropriation Act* contient aussi une disposition par laquelle les dépenses des services de l'armée et de la marine doivent être restreintes à ces services, mais que « s'il devient nécessaire d'effectuer une dépense non prévue dans la somme affectée » aux dits services, « et qu'il serait préjudiciable pour le service public d'ajourner jusqu'à ce que le Parlement ait pris des dispositions par les voies ordinaires », il sera fait appel au Trésor; et celui-ci a le droit d'ordonner que ces dépenses additionnelles seront temporairement couvertes au moyen des excédents qui pourront exister à la suite d'économies réalisées sur d'autres chapitres des mêmes départements; « à la condition que la Chambre des Communes en soit dûment informée, et qu'ainsi elle puisse créer des ressources pour couvrir les excédents de dépenses, et, de plus, à la condition que la somme totale votée pour les services de l'armée et de la marine ne soit pas dépassée » (1).

Autorisation d'employer l'excédent de crédits de l'armée et de la marine à couvrir les déficits qui se produisent dans ces services.

Réserve de l'approbation de la Chambre des Communes.

L'obligation constitutionnelle, d'après laquelle les crédits ne peuvent être alloués que par le comité des subsides, enchaîne nécessairement l'action de la Chambre des Communes, en ce qui concerne les crédits, aux travaux de ce comité et à la décision prise sur ses résolutions, quand celles-ci ont fait l'objet d'un rapport à la Chambre. Une motion d'adresse à la Cou-

Procédure suivie pour l'Appropriation Bill à ses divers stages.

(1) 37 et 38 Vict. c. 56, § 4 ; *Hans. D.*, v. 143, p. 563.

ronne tendant à ce qu'un chapitre, qui a été rapporté par le comité des subsides et adopté par la Chambre, ne soit pas dépensé, fut déclarée par le speaker irrégulière et contraire au règlement (1). A proprement parler, ce chapitre pourrait certainement être rayé de l'*Appropriation Bill* (2) ; mais, en pratique, ce bill est, selon la définition de Lord Palmerston, « une simple formalité exigée par la constitution et non un bill devant soulever la discussion ». Aussi Palmerston, tout en ne « contestant pas le pouvoir ou le droit de la Chambre de faire toutes les modifications qu'elle désire dans un bill, lorsqu'il passe par ses divers degrés, constatait qu'il n'a jamais été d'usage de supprimer, par des modifications apportées dans l'*Appropriation Bill*, les acts antérieurs et les votes de cette Chambre » (3). Des amendements qui ne modifient pas les décisions du comité des subsides ont, très rarement, il est vrai, été apportés à l'*Appropriation Bill* au cours de ses divers stages devant la Chambre (4).

Les débats sur l'*Appropriation Bill* et les amendements proposés, sont régis par les règles établies pour les autres bills ; par conséquent, il faut les appliquer au bill ou à l'une de ses parties, et on ne doit pas leur accorder la même latitude que celle qui existe dans les comités des subsides et des voies et moyens (5). Toutefois, cette règle n'empêche pas un membre de faire des observations sur la conduite générale des affaires

(1) *Hans. D.*, v. 164, p. 1500.
(2) *Ib.*, p. 1502.
(3) *Ib.*, pp. 1750, 1751 ; et voir v. 176, p. 1866.
(4) Voir *Com. Jour.*, 22 juillet 1858.
(5) *Hans. D.*, v. 143, pp. 560, 641 ; v. 180, p. 836.

publiques ni de soumettre à la Chambre une question de politique étrangère ou intérieure, lorsque la motion est présentée d'entrer en comité sur ce bill ou lors de la deuxième ou troisième lecture, s'il s'agit d'une question « soulevée » par un des chapitres appropriés par ce bill (1).

Exposé final des recettes et des dépenses probables pour l'année à venir.

En 1863, le chancelier de l'Echiquier (M. Gladstone) introduisit l'usage de présenter à la Chambre, lors de la troisième lecture de l'*Appropriation Bill*, un exposé rectifié des recettes et des dépense probables pour l'année à venir. Il appella l'attention sur les modifications apportées aux *estimates* primitifs depuis leur introduction, par suite de ce fait que certains articles de revenu demandés par le gouvernement n'avaient pas été accordés par la Chambre ; il signala aussi l'effet sur l'équilibre général, tel qu'il avait été établi lors du budget, de l'adoption de certains articles de dépenses contenus dans les *estimates* supplémentaires (2).

En 1864, M. Gladstone fit un exposé analogue, au moment où fut présentée la motion de se former en comité pour examiner l'*Appropriation Bill*(3) ; mais il ne le fit pas en 1865. Le 23 juillet 1866, M. Disraeli fit connaître à la Chambre les changements apportés dans les finances publiques depuis la présentation du budget

(1) *Hans. D.*, v. 143, p. 643 ; v. 176, p. 1859 ; v. 189, p. 1526 ; v. 213, pp. 644, 709 : v. 226, pp. 652-683, 778 . v. 231, pp. 821, 1119, 1158.
(2) *Hans. D.*, v. 172, p. 1268.
(3) *Ib.*, v. 176, p. 1857.

par son prédécesseur. Mais ce sont là des cas exceptionnels; aujourd'hui, l'on admet, en règle, que le gouvernement doit faire son exposé budgétaire aussi complet et aussi exact que possible, de telle façon que des rectifications subséquentes ne soient pas nécessaires (1).

L'appropriation Bill doit être imprimé

En raison du caractère purement formel de l'*Appropriation Bill*, l'usage est de ne point le faire imprimer pour la commodité des membres. Toutefois, des plaintes s'étant élevées au sujet de modifications apportées parfois dans le bill, et qui étaient restées ignorées des membres en général, il fut décidé, en 1863, qu'à l'avenir un nombre suffisant d'exemplaires de chaque *Appropriation Bill* seraient imprimés et distribués aux membres qui le désireraient, assez tôt pour qu'ils pussent l'examiner avant le renvoi du bill au comité (2).

Il doit être présenté par le speaker à la sanction royale

Quand l'*Appropriation Bill* a passé par les deux Chambres et est prêt à recevoir la sanction royale, il est renvoyé aux Communes qui le conservent jusqu'à l'époque fixée pour la prorogation du Parlement ; à ce moment, il est porté par le speaker à la barre de la Chambre des Pairs et reçu par le clerc du Parlement pour être présenté à la sanction royale.

Quand le souverain en personne se trouve présent,

(1) Sir S. Northcote et M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 226, pp. 513, 522.
(2) *Ib.*, v. 169, pp. 730, 1863.

Discours du speaker en présentant les *money-bills*.

le speaker, avant de remettre les *money bills*, prononce un petit discours. « La matière principale qui fait le sujet de ces discours semble être l'importance politique des mesures qui ont retenu l'attention de la Chambre des Communes pendant la session écoulée, sans être arrêté par la considération de leur réussite ou de leur insuccès ». Même, le « privilège particulier et le droit de la Chambre des Communes » ont été mentionnés dans ces adresses (1). En une circonstance, quelques observations de Sir Fletcher Norton, dans son discours de présentation du bill des subsides, firent l'objet d'observations et de réclamations au sein de la Chambre des Communes, à raison de leur tournure peu courtoise ; mais son ami, M. Fox, étant venu à la rescousse, Sir Fletcher reçut formellement de la Chambre des remerciements pour son discours (2).

A la fin du discours du speaker, les *money-bills* sont présentés à l'assentiment royal ; ils le reçoivent avant tout autre bill attendant également la sanction royale, et dans des termes particuliers qui reconnaissent que les subsides sont un don libre des Communes (3).

(1) *Parl. D.*, v. 27, pp. 479, 481 : voir aussi *Colchester Diary*, v. 2, *in loco*.
(2) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 200.
(3) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 690.

CHAPITRE IV

CONTROLE PARLEMENTAIRE SUR LA SORTIE ET LA DÉPENSE DES DENIERS PUBLICS

Contrôle parlementaire sur la sortie et la dépense des deniers publics.

Nous avons exposé la pratique constitutionnelle en ce qui concerne l'octroi des subsides pour le service de l'Etat ; nous allons maintenant examiner les règles établies par la loi pour empêcher que les deniers publics sortent irrégulièrement des caisses de l'Etat et fassent l'objet d'une dépense illégale.

Si étrange que cela puisse paraître, « il y a toujours eu un contraste marqué entre la susceptibilité jalouse témoignée par la Chambre des Communes dans l'affirmation de son droit exclusif d'accorder les subsides, et l'indifférence avec laquelle (jusqu'à ces derniers temps) elle s'en est remise, pour l'affectation finale des subsides une fois qu'elle les avait accordés, à la discrétion illimitée du gouvernement exécutif » (1).

Pourtant, dans ces dernières années, le contrôle constitutionnel du Parlement sur les dépenses publi-

(1) *Com. Pap.*, 1865, v. 40, p. 123.

ques a été exercé avec beaucoup de vigilance et d'efficacité. Dans l'accomplissement de cette fonction importante, la Chambre des Communes est assistée par trois autorités distinctes, ayant chacune des devoirs particuliers à remplir. Ce sont : 1° le département de l'Echiquier et de la vérification (*audit*) ; 2° la Trésorerie ; 3° le comité permanent des comptes publics. (*The standing committee on public accounts*). La compétence de ces divers départements apparaîtra clairement lorsque nous expliquerons leurs fonctions ruspectives.

Le sujet se divise naturellement en quatre paragraphes :

1° Le contrôle exercé sur les recettes publiques, leur perception, leur garde et leur sortie des caisses. La surveillance appartient au département de l'Echiquier et de l'*audit*, et cette fonction a été dûment constituée et réglementée par l'Act 29 et 30 Vict. c. 39, voté en 1866.

2° Le contrôle exercé sur chaque branche de la dépense publique par les lords-commissaires de la Trésorerie de Sa Majesté.

3° Le fonctionnement du système de la vérification des comptes (*audit*), applicable aujourd'hui à tous les comptes de dépenses effectuées dans chaque département d'Etat.

4° La surveillance exercée par le Comité permanent des comptes publics sur la sortie et la dépense des deniers publics.

I

Contrôle exercé sur le revenu public par le département de l'Echiquier et de l'Audit

Contrôle exercé sur la sortie des deniers publics par le département de l'Echiquier

Un premier obstacle aux dépenses non autorisées consiste dans le droit qui appartient à l'Echiquier seul de faire sortir les deniers publics. L'Echiquier est tout à fait indépendant de la Trésorerie ; à sa tête est un contrôleur général, nommé *during good behariour* et qui, en fait, est un fonctionnaire parlementaire, responsable devant les Chambres et pouvant être, soit mis en accusation (*impeachment*), soit révoqué sur une adresse collective des deux Chambres (1).

Fonctions de l'Echiquier.

Les fonctions de l'Echiquier, telles qu'elles ont été définies par les commissaires des comptes publics en 1831, consistent dans : 1° l'encaissement et la garde du Trésor public ; 2° un droit de contrôle sur la Couronne et les ministres pour tout ce qui s'y rapporte ; 3° le droit de tenir registre (2).

(1) Act 4 et 5 Will. IV, c. 15, sec. 2. Ce *statute*, qui remania l'ancienne institution de l'Echiquier, fut voté en 1831 sur la recommandation d'une commission d'enquête sur les comptes publics (*Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9, p. 569) ; voir les débats à la Chambre des Communes sur la fonction de contrôleur de l'Echiquier, 27 fév. 1840.

(2) Rapport du Comité des Comptes publics, sur l'Echiquier, *Com. Pap.*, 1831, v. 10, p. 16.

Autrefois, l'exercice des fonctions de l'Echiquier était une chose très complexe, à raison du nombre excessif des fonctionnaires et des formes compliquées qu'il fallait suivre pour son fonctionnement. Mais, en 1834, sur les recommandations des commissaires sus-visées, un *statute* fut voté qui supprimait plusieurs des fonctionnaires subordonnés, simplifiait le rouage des affaires et transférait au contrôleur général tous les pouvoirs réglementaires et toutes les attributions exercées auparavant par d'autres fonctionnaires de ce département.

Actuellement, les pouvoirs essentiels de l'Echiquier ont été définis de la manière suivante : « Il est le grand conservateur des revenus de la nation. Toute son autorité sur les départements administratifs qui font les recettes, sur les départements qui effectuent des payements, consiste à empêcher l'emploi illégal d'une fraction quelconque du revenu public. Les attributions constitutionnelles des fonctionnaires de l'Echiquier qui sont nommés à vie, sont de veiller à la conservation et à l'appropriation régulière des deniers publics. Dans ce but, l'Echiquier est chargé de l'encaissement des revenus ; ces derniers sont inscrits à son nom et confiés à ses soins, jusqu'au moment où ils seront déboursés en vertu des autorisations du Parlement, pour le service de l'Etat ; l'Echiquier a en main cette arme, de pouvoir refuser sa sanction à toute demande, de quelque ministre ou département qu'elle puisse émaner, si ces demandes ne se trouvent pas d'accord avec les prescriptions du Parlement » (1).

(1) Rapport du Comité *on Pub. Moneys, Com. Pap.*, 1856, v. 15. Dépositions, p. 2 ; Mémoire sur le contrôle financier, *Com. Pap.*,

De plus, la fonction de contrôleur de l'Echiquier entraîne cette conséquence absolument nécessaire, que le Parlement soit réuni au moins une fois par an et qu'il ne puisse pas être prorogé avant le vote d'un *Act d'appropriation* ; c'est, en effet, le devoir de ce haut fonctionnaire de refuser de laisser sortir des deniers publics, s'il n'y a point un act du Parlement qui l'autorise.

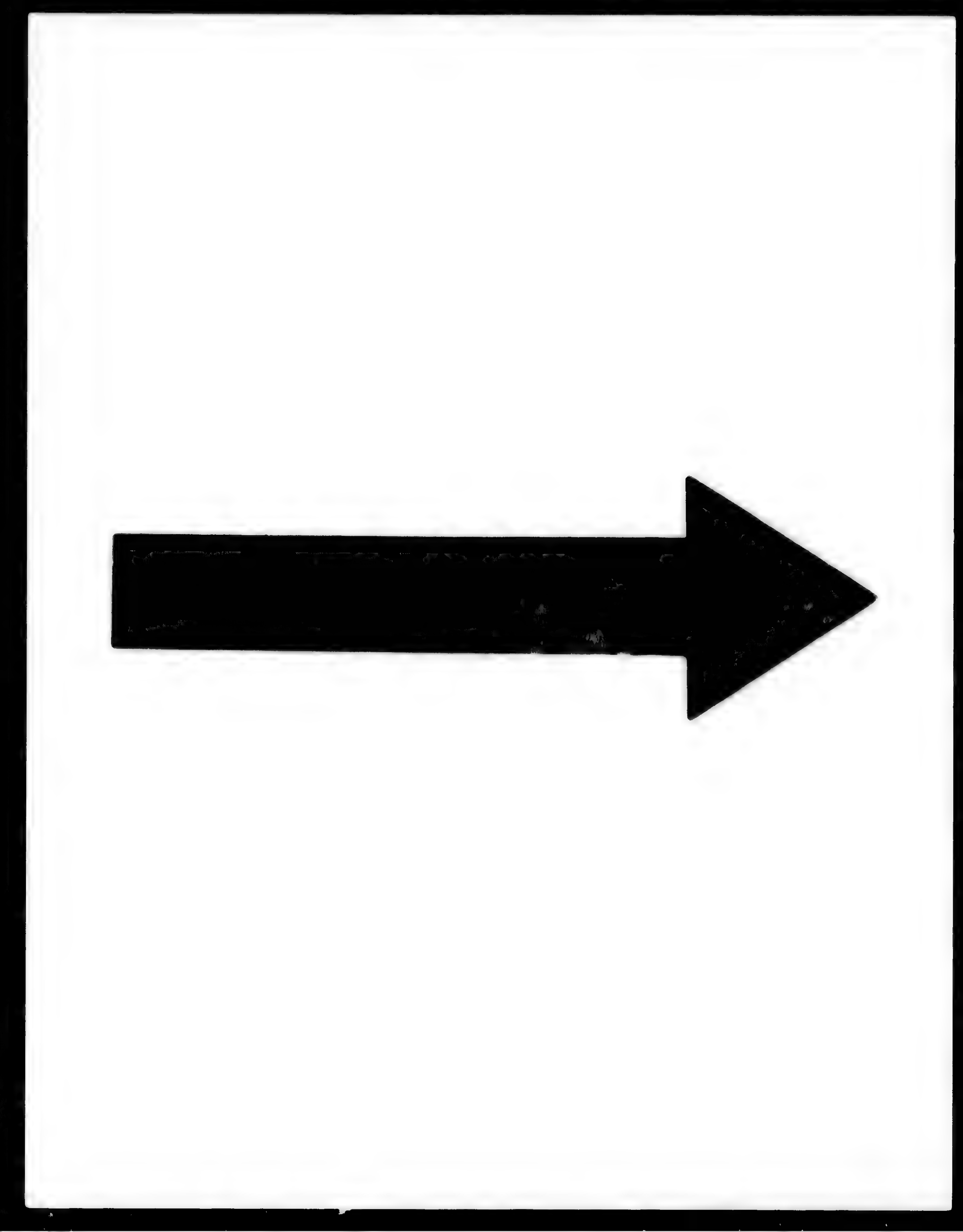
Projet de fusion des offices de l'Echiquier et de l'*Audit*.

En 1857, Sir G. C. Lewis (alors Chancelier de l'Echiquier) déposa devant le comité des deniers publics de la Chambre des Communes, une proposition portant que l'office de la recette de l'Echiquier serait supprimé et que ses fonctions de contrôle seraient transférées au commissaire de l'*Audit* à qui l'on conférerait des pouvoirs additionnels ; ainsi, un seul département, responsable devant le Parlement et adressant directement ses rapports au Parlement, contrôlerait désormais la sortie première des deniers publics, et, par une vérification concomitante et finale, surveillerait l'application des fonds publics aux services pour lesquels ils auraient été votés par le Parlement (1).

Toutefois, cette proposition fut vivement combattue par Lord Monteagle, alors contrôleur de l'Echiquier ; dans un memorandum très étudié, il exposa les avantages résultant du contrôle exercé par l'Echiquier sur

1857, sess. 2, v. 9, p. 75 ; Act 4 et 5 Will. IV. c. 15, secs. 11-13. Les autres attributions de l'Echiquier, qui ne se rattachent point essentiellement à la présente étude, sont décrites dans Murray, *Handbook of Church and State*, p. 135.

(1) Rapp. du Comité *on Pub. Moneys*, *Com. Pap.*, sess. 2, v. 9, p. 1857, 34.



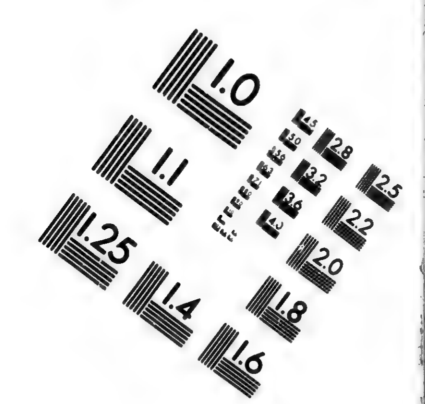
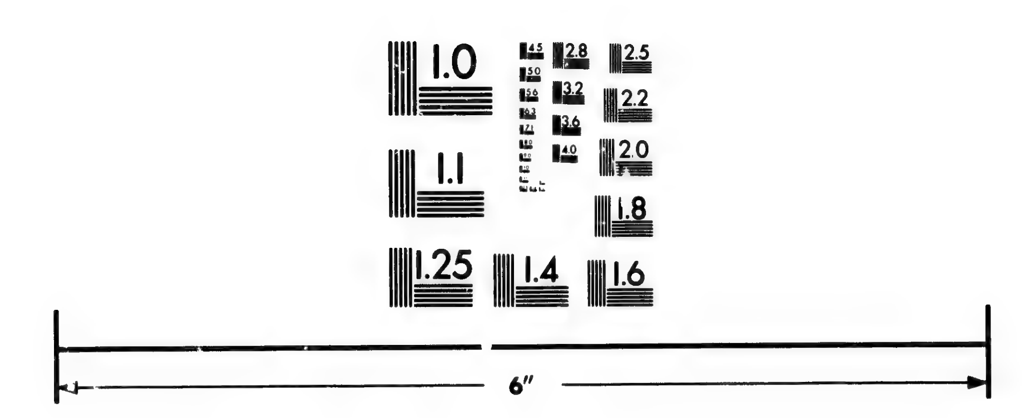


IMAGE EVALUATION
TEST TARGET (MT-3)



2.8 2.5 3.2 3.6 2.2 2.0 1.8

1.1 1.0

la sortie des deniers publics et l'importance constitutionnelle de ses fonctions pour la protection des revenus publics. Ceci décida le gouvernement à abandonner son projet et amena le retrait des résolutions présentées au comité pour l'abolition des fonctions de l'Echiquier (1).

Réalisation partielle en 1865.

Pourtant, le comité recommanda la réorganisation du bureau de l'*audit* sur la base d'une extension de ses pouvoirs, de façon à le placer au même rang que les principaux départements de l'Etat, et à dresser un obstacle efficace aux abus existants ; on rendrait ainsi, disait-il, le contrôle du Parlement sur le détail des dépenses publiques plus énergique et plus complet (2).

Cette recommandation ne fut point vue, sur le moment, avec beaucoup de faveur, ni par le gouvernement, ni par la Chambre des Communes (3) ; mais en 1865, le ministère soumit au Parlement un bill réunissant les offices de contrôleur de l'Echiquier et de Président du bureau de l'*audit* ; ce bill devint loi (4).

On allégua en faveur de ce bill que si « le contrôle de l'Echiquier était devenu insuffisant, irrégulier, inefficace à un haut degré et trop peu important pour justifier le maintien d'un emploi distinct (5), toutefois, il n'était pas question de modifier les attributions, exercées par le contrôleur de l'Echiquier ; on voulait simplement les transporter au Président du bureau de l'*audit* jus-

(1) *Com. Pap.*, sess. 2, v. 9, 1857, p. 10.
(2) *Ib.*, p. 5.
(3) *Hans. D.*, v. 165, p. 1350.
(4) Act 28 et 29 Vict. c. 93.
(5) Chancelier de l'Echiquier, *Hans. D.*, v. 180, p. 303.

qu'au jour où le Parlement serait en mesure d'examiner le problème sous toutes ses faces et de décider si d'autres modifications étaient désirables. En attendant, le Président du bureau de l'*Audit*, du moment qu'il était investi des deux offices, serait élevé, tant pour les émoluments que pour la situation, à la plus haute position de dignité et d'indépendance.

Consolidation des départements de l'Echiquier et de l'*Audit* en 1866.

Il fallut peu de temps pour convaincre le gouvernement de la nécessité d'une législation plus approfondie sur la matière. En conséquence, à la session suivante, un bill fut soumis à la Chambre des Communes par le Chancelier de l'Echiquier, en vue de consolider les fonctions des départements de l'Echiquier et de l'*Audit*, de régler l'encaissement des recettes, la garde et la sortie des deniers publics, et de pourvoir à la vérification des comptes s'y rapportant. L'*Exchequer and Audit Department Bill* fut voté par les deux Chambres, sans rencontrer beaucoup d'opposition, et, nonobstant le changement de ministère qui eut lieu durant cette session ; il fut librement accepté par la nouvelle administration et devint loi (1).

Prescriptions du nouveau *Consolidation Act*.

Les dispositions de cet act, en tant qu'elles modifient naturellement l'usage constitutionnel jusque-là en vigueur, seront examinées en leur temps au cours de ce chapitre. Mais, en dehors du changement apporté par la suppression du bureau de l'*Audit* et la fusion des départements jusqu'alors distincts de l'Echiquier et de l'*Audit*, les modi-

(1) Act 29 et 30 Vict. c. 39.

fications apportées par cet act à la pratique existante sont relativement peu nombreuses et de peu d'importance.

En ce qui concerne le recouvrement des deniers publics.

En ce qui touche l'encaissement des fonds publics par l'Echiquier, il n'a été fait d'autre changement aux règles existantes, que d'imposer au gouvernement l'obligation de verser au compte de l'Echiquier les recettes brutes, après déduction de certaines charges énumérées dans la section II. Mais c'était déjà l'usage, d'après une minute de la Trésorerie, depuis 1854, quand furent, pour la première fois, votées les dépenses pour le recouvrement des revenus (1).

En ce qui concerne la surveillance des deniers publics.

Le nouvel act ne changea rien en ce qui concerne la surveillance des deniers publics par l'Echiquier. Comme auparavant, tous doivent être versés, au compte de l'Echiquier, à la Banque d'Angleterre ou d'Irlande, et y demeurer, dans les conditions stipulées par cet act. Les fonds doivent être placés, non pas au compte de la Trésorerie, ni du gouvernement, mais à celui de « l'Echiquier de Sa Majesté » qui est représenté par un fonctionnaire indépendant, appelé le *commissaire de l'Echiquier et de l'Audit* (*The exchequer and audit commissioner*) (2).

Pour ce qui a trait à la sortie des deniers publics du

(1) *Ante*, p. 310 ; Rapp. du Comité des *Pub. Accts* sur l'*Excheq. and Audit Bill*, *Com. Pap.*, 1866, v. 7, Evid, 10-16.
(2) Evid. 37-41, *Com. Pap* . 1866, v. 7, p. 525.

En ce qui concerne la sortie des deniers publics.

compte de l'Echiquier, il n'existe en substance aucune différence entre le contrôle exercé par le commissaire de l'Echiquier et de l'*Audit* sur les sorties et celui qui existait auparavant ; mais, le mécanisme se trouve modifié comme on va le voir par l'exposé des diverses phases par lesquelles il faut passer pour ramener à effet une appropriation parlementaire.

Il est nécessaire qu'il y ait :

1° des votes de la Chambre des Communes, en comité des subsides, accordant à la Couronne des crédits pour certains services spécifiés. Ces votes doivent être ultérieurement confirmés par l'*Appropriation Act* et visés par un act du Parlement mettant à la disposition du Trésor les voies et moyens pour mettre ces votes à exécution ;

Procédure suivie pour ramener à effet une appropriation parlementaire.

2° un ou plusieurs *orders* royaux autorisant la Trésorerie à employer les subsides accordés à Sa Majesté (par le *Ways and Means Act* qui les couvre) conformément aux votes du Parlement contenus dans l'*Appropriation Act*. Ces *orders* doivent émaner directement du souverain (1) ;

3° Pour mettre la Trésorerie à même de faire face à ces paiements, on ouvre au contrôleur et *auditor-general* un crédit général, dont le montant ne dépasse pas celui des voies et moyens disponibles et d'accord avec les votes en comité des subsides ; alors, le dit fonctionnaire alloue à la Trésorerie, sur le compte de l'Echiquier à la Banque, des crédits ne dépassant pas le montant des

(1) Clode, *Mil. Forces of the Crown*, v. 2, pp. 183-187.

voies et moyens accordés par un act du Parlement (1).

4° Ceci fait, la Trésorerie opérera alors sur ce crédit, au moyen de transferts au compte du *paymaster-general*, permettant à ce dernier d'effectuer les paiements pour les divers services. Quand la Trésorerie a lancé ses *orders* quotidiens à la Banque d'Angleterre pour le transfert des deniers au compte du *paymaster-general*, la Banque doit immédiatement en aviser les *auditors*, afin qu'ils aient la possibilité d'arrêter les comptes qu'ils doivent, en vertu des clauses de vérification de l'*Echequer Act*, arrêter avant que les dits comptes ne soient soumis au Parlement par la Trésorerie.

Pleine reconnaissance du principe monarchique

Par ces formes constitutionnelles, le principe de la monarchie est pleinement affirmé, en ce qui concerne la sortie des deniers accordés au souverain pour le service public, de même qu'il l'est, par l'emploi de la signature autographe, dans toutes les autres affaires de l'Etat ; d'autre part, le contrôle indépendant de l'Echiquier est maintenu par le pouvoir de suspendre ou de refuser l'ouverture d'un crédit à la Trésorerie jusqu'à ce que, conformément à l'Act 4 et 5 Will. IV. c. 15, sec. II, le contrôleur général se soit d'abord assuré que l'*order* royal a été rédigé, en conformité avec le subside

(1) Act 29 et 30 Vict. c. 39, sec. 15.

(2) Rapport du Comité des *Pub. Accts* (Excheq. and Audit Bill), *Com. Pap.*, 1866, v. 7 ; Evid. 49, 62-64, comparé avec le Mémoire sur le contrôle financier, *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9, pp. 30, 79. Les nouvelles formules (nos 1-15) requises en vertu de l'*Exchequer Act* de 1866 sont ajoutées à la minute du trésor, pour mettre en vigueur l'act du 2 mars 1867 (*Com. Pap.*, 1867, v. 39, p. 337).

accordé par le Parlement et n'en a pas dépassé le montant (1).

Il y a une différence entre les *supply charges* (1) et les *consolidated fund charges* (3). Le montant des premiers se trouve spécifié dans les chapitres et dans l'*Appropriation Act*. Le montant des seconds n'est pas spécifié dans l'act et doit être établi par la Trésorerie. Avant que l'Echiquier ne permette l'application d'une nouvelle charge sur le fonds consolidé, le *warant* ou autre document qui crée la fonction ou fixe le subside, doit être remis, examiné et enregistré. S'il est jugé régulier, la charge est autorisée; sinon son montant doit être déduit du total, et les fonds qui sont destinés ne sortiront point (4).

Les deniers publics ne doivent être appliqués qu'aux services sanctionnés par le Parlement

L'*Exchequer and Audit Act* de 1866 défend expressément à la Trésorerie, ou à toute autre autorité subordonnée, d'ordonner le payement de dépenses non sanctionnées, soit par un act qui les met ou les mettra à la charge du fonds consolidé, soit par un vote de la Chambre des Communes (5). Les voies et moyens sont généraux et peu-

(1) Ce n'est pas une simple fiction. Le contrôle de l'Echiquier a été exercé plus de cent fois de 1834 à 1857, et a atteint le but poursuivi. Voir le Mémoire sur le contrôle financier, pp. 78, 80, 84, 114, *Com. Pap.*, 1866, v. 7 ; voir aussi la déposition de Lord Monteagle devant le Comité *Ib.*, 1856, v. 15.

(2) Dépenses votées annuellement, comprises dans les *estimates*.

(3) Dépenses permanentes non comprises dans les *estimates*.

(4) Mémoire sur le contrôle financier, p. 78 ; Rapp. du Comité *on Pub. Accts.* (Echeq. and Audit Bill), *Com. Pap.*, 1866, v. 7 : Evid. 173, 180.

(5) Act 29 et 30 Vict. c. 39, sec. 11.

vent être appliqués à tous les services votés. Mais les fonds votés ne peuvent sortir des caisses publiques avant que le *Ways and Means Act* n'ait été voté ; et le montant des subsides votés est limité, quant à la dépense à faire, par le montant des voies et moyens. Ce n'est que par l'autorité du *Ways and Means Act* — qui contient toujours une clause déclarant que les voies et moyens qu'il accorde peuvent être appliqués aux services votés par la Chambre des Communes — que les résolutions de subsides peuvent être mises à exécution (1).

Deficiency Bills.

Au cas où les fonds feraient défaut pour faire face aux charges permanentes du fonds consolidé, l'Act de 1866 autorise la Trésorerie à demander à la Banque d'Angleterre de lui faire une avance égale à l'étendue du déficit ; le principal et les intérêts de cette somme seront payables sur les recettes du trimestre. Une disposition semblable est contenue dans les *Ways and Means Acts*, pour les services auxquels il doit être pourvu par ces acts. Le seul point qui diffère de l'ancien usage est que, autrefois, des bons de déficit (*deficiency bills*), étaient tirés sur la Banque par l'Echiquier. En aucune circonstance le contrôleur de l'Echiquier n'ouvrirait un crédit en excédent de sa balance à la Banque (2).

Néanmoins, le système de contrôle de l'Echiquier, en

(1) Rapp. du Comité *on Pub. Accts* (Excheq. and Audit Bill), *Com. Pap.*, 1866, v. 7 ; Evid, 50-61.
(2) *Com. Pap.*, 1866, v. 7, p. 527 ; Evid, 68-78, 83 ; voir *Ib.*, 1868-9, v. 35, p. 1003.

même temps qu'il prévient efficacement la sortie sans autorisation des fonds publics, est impuissant par lui-même à empêcher les dépenses irrégulières.

L'Echiquier contrôle la sortie des fonds mais non la dépense

Le contrôle de l'Echiquier sur les sorties de deniers publics est basée sur un principe reconnu de notre système constitutionnel, à savoir qu'aucune somme ne peut légalement être employée pour les services publics, si elle n'a point été mise par le Parlement à la disposition du gouvernement. En fait, en vertu de la loi actuellement en vigueur, le gouvernement est dans l'impossibilité d'obtenir de l'Echiquier aucuns fonds autres que ceux alloués spécialement par le Parlement. La sortie des fonds par le contrôleur de l'Echiquier est, en outre, accompagnée d'un document qui est, en substance, une instruction impérative adressée aux fonctionnaires spéciaux, d'appliquer ces fonds au service particulier pour lequel ils ont été octroyés par le Parlement ; et les *Appropriation Acts* annuels ont toujours défendu sévèrement toute application irrégulière des fonds qu'ils accordaient.

Principe du contrôle de l'Echiquier sur la sortie des fonds.

Mais ces conditions restrictives, bien qu'elles aient servi, sans aucun doute, à réduire les dépenses faites sans autorisation, n'ont point suffi à les empêcher tout à fait. Les irrégularités systématiques dans l'emploi des fonds octroyés par le Parlement pour des objets déterminés, est un abus qui a existé pendant des siècles et qui s'est continué, dans une certaine mesure, même jusqu'à nos jours. Et cela, nonobstant les résolutions fréquentes de la Chambre des Communes et les pénali-

tés établies par des dispositions législatives contre les fonctionnaires publics qui détourneraient ou appliqueraient à tort les revenus publics pour des usages autres que ceux auxquels ils avaient été affectés par le Parlement (1).

Impossibilité d'empêcher entièrement les dépenses non autorisées.

Ce serait donc une erreur de croire que le gouvernement peut être mis dans l'impossibilité absolue de faire des effectations irrégulières ou des dépenses excédant les crédits parlementaires. Même si cela était possible, il ne serait pas bon d'empêcher, en toutes circonstances, le gouvernement de faire des dépenses sans l'autorisation préalable du Parlement. Selon les paroles de M. Macaulay (secrétaire du bureau de l'*audit*), il y aura constamment, dans un système de gouvernement aussi compliqué que le nôtre, des cas où il devient du devoir des autorités exécutives, dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires, de mettre hardiment de côté les exigences de la législature, et de s'en remettre au bon sens du Parlement, une fois que toutes les circonstances de la cause lui auront été exposées, pour obtenir de lui un acquittement ; ce serait, non pas un avantage, mais une calamité publique, si le gouvernement se trouvait privé des moyens d'exercer ainsi son autorité discrétionnaire » (2).

Pouvoirs discrétionnaires reconnus au gouvernement.

(1) 3 Hatsell, 206, etc. : débat à la Chambre des Communes, 23 juin 1828, sur « l'affectation irrégulière (*misappropriation*) des fonds publics ». Rapp. du Comité *on Public Moneys*, *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9, pp. 31, 81.

(2) Rapp. du Comité *on Pub. Accts.*, *Ib.*, 1865, v. 10, App. p. 140.

Dans ce même sens, il existe une déclaration d'un comité de la Chambre des Communes : « Dans les circonstances urgentes, les dépenses non autorisées par le Parlement deviennent absolument essentielles. Dans tous ces cas, l'Exécutif doit assumer la responsabilité de sanctionner tout ce que l'urgence immédiate nécessite ; et le Parlement n'a jamais témoigné de répugnance à accorder les moyens de faire face à ces dépenses » (1).

Remède contre les dépenses non autorisées.

Le meilleur remède contre les dépenses non autorisées et injustifiables se trouve dans l'exercice vigilant des pouvoirs de contrôle du Parlement. « C'est incontestablement l'affaire de la Chambre des Communes d'être responsable de l'engagement de toute dépense publique ; et c'est aussi son devoir de suivre l'emploi des deniers levés par voie d'impôts et d'en demander compte jusqu'au dernier centime » (2). Cette fonction est facilitée par les investigations de l'auditor-general, qui est un fonctionnaire parlementaire ; elle est accomplie principalement par le comité permanent des comptes publics.

« L'intérêt général exige que le gouvernement ait le pouvoir d'engager des dépenses de nécessité impérieuse, bien que le Parlement n'y ait pas pourvu préalablement... Des événements imprévus peuvent surgir et entraîner une dépense au delà des crédits alloués par le Parlement pour le service ordinaire de l'année ; il faut, dans l'intérêt au public, qu'aucun

(1) Premier rapport du Comité *on Packet and Telegraphic Contracts*, p. XV. *Com. Pap.* 1860, v. 14.
(2) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 197, p. 633.

délai ne soit apporté dans les mesures nécessaires et dans les dépenses que peuvent entraîner ces événements ». Aussi existe-t-il un fonds appelé le « *treasury chest fund* », qui a pour but de fournir les deniers requis par les caisses publiques (*Treasury chests*) des diverses colonies, et pour faire les avances nécessaires à la marche des services tant à l'intérieur qu'à l'étranger.

Treasury chest fund.

D'après l'Act 40 et 41 Vict. c. 45, ce fonds, autrefois de 1.300.000 £, est aujourd'hui réduit à 1.000.000 £ (1). Il peut être employé par la Trésorerie « à faire des avances temporaires pour tout service public ; mais ces avances sont remboursables sur les crédits alloués par le Parlement à ce service, ou sur toute autre somme pouvant y être affectée ». Les gouverneurs des colonies ont, dans les cas de circonstance imprévue, le droit de faire des avances sur le *treasury chest*, sous réserve de faire couvrir ces avances par des votes en comité des subsides. Incontestablement, cela occasionne en certains cas des dépenses non autorisées par le Parlement ; mais, à la première occasion, l'affaire est expliquée à la Chambre des Communes (2).

Il y a aussi un autre fonds, créé en 1862 sur les re-

(1) Cette réduction fut faite d'abord en 1873 (par l'Act 36 et 37 Vict. c. 56); la principale raison fut la diminution des demandes adressées aux caisses publiques, à cause de la réduction des forces militaires aux colonies et des facilités fournies par la rapidité plus grande des communications entre l'Angleterre et ses colonies (Second rapport du Comité *on Pub. Accts.*, p. XIII ; *Com. Pap.*, 1873, v. 8 ; et Act 40 et 41 Vict. c. 45).

(2) Second rapport du Comité *on Pub. Accts.* Evid. p. 9 ; *Com. Pap.*, 1868-9, v. 6.

Civil contingencies fund.

commandations du comité des comptes publics de l'année précédente. Il porte le nom de « *civil contingencies fund* », et est limité à 120.000 £. La Trésorerie est autorisée à prendre, de temps à autre sur ce fonds, de quoi faire face aux dépenses nouvelles et imprévues des services civils à l'intérieur, pour lesquelles il n'a point été ouvert de crédit, ou pour couvrir des déficits imprévus sur les chapitres ordinaires (1). Mais toute avance faite sur ce fonds doit être remboursée, sur les crédits votés par le Parlement dans le courant de l'année suivante, par les services auxquels ont été faites ces avances. Ce fonds ne doit supporter définitivement aucune dépense, quelle qu'elle soit. Le « *civil contingencies fund* » a été réservé par la Trésorerie pour remplacer les articles irrégulièrement inscrits autrefois dans les *estimates* sous la rubrique « *civil contingencies* », et qui, fréquemment, n'étaient votés qu'après que la dépense était faite. La création de ce fonds a été formellement approuvée par le comité des comptes publics ; il n'y a aucune raison de douter, que, si elle était demandée, la sanction de la législature, nécessaire à coup sûr pour rendre ce fonds légal, lui serait accordée facilement (2).

Il existe encore un autre fonds, celui des « fonds se-

(1) Premier rapport du Comité *on Pub. Accts.*, p. III ; *Com. Pap.*, 1877, v. 8.

(2) Rapport du Comité *on Pub. Accts*, App. p. 192, *Ib.*, 1862, v. 11 : *Hans. D.*, v. 169, p. 1858 ; *Ib.*, v. 176, p. 1702 (crédits pour la guerre des Achantis) ; Rapport du Comité *on Pub. Accts.*, Evid, 31-37, *Com. Pap.*, 1865, v. 10 ; et voir App., p. 140 ; premier rapport du Comité *on Pub. Accts.*, p. 8, *Ib.*, 1870, v. 10 ; Comptes relatifs au *Civil Conting. Fund*, 1868-9, *Ib.*, 1870, v. 41, p. 175.

Fonds secrets

crets » (*secret services*), dont l'emploi est confié au gouvernement, bien que la plus grande partie en soit annuellement votée, en comité des subsides. Le crédit élaboré en comité des subsides, pour ce service, s'est élevé parfois à plus de 30.000 £ ; pour l'année finissant le 31 mars 1866 il s'éleva à 50,000 £. Une somme de 300 £ est payée par imputation sur un autre crédit, au sous-secrétaire d'Etat permanent pour les Affaires étrangères pour le rémunérer des services qu'il rend en distribuant la part revenant au ministère des Affaires étrangères sur les fonds secrets (1).

Toutefois, ceci ne comprend point la totalité des sommes mises à la disposition du gouvernement pour les services secrets. On a toujours maintenu, en effet, la distinction suivante : « s'il est bon de demander au Parlement un crédit général pour cet objet, il est juste que le gouvernement ait à sa disposition, pour le même but, une somme fixe, non soumise à un vote annuel. Aussi, le *Civil List Act* qui est voté à l'avènement au trône du souverain met de côté la somme de 10.000 £ par an, payable sur le fonds consolidé pour « service secret à l'intérieur ». Le crédit, voté annuellement en comité des subsides, est destiné à couvrir l'insuffisance de ce crédit (2).

Les secrétaires d'Etat, et autres, qui peuvent puiser à ce fonds, sont tenus par serment à ne point s'en servir pour des objets autres que ceux rentrant légitime-

(1) Civ. Serv. Est., 1886 ; *Ib.*, 1884-5, v. 50, pp. 115, 177.
(2) Act 1 et 2 Vict. c. 2, sec. 15 ; *Com. Pap.* 1873, v. 47, pt. 1, p. 149.

ment dans leurs départements. Et le nom de toute personne recevant des fonds secrets doit être inscrit ainsi que la somme à elle versée, sur un registre, qui devra être présenté, sur sa demande, à l'une ou l'autre des Chambres du Parlement. Toutefois, il n'est pas d'usage de donner au Parlement des explications sur l'emploi de ces fonds ; ils ne sont pas soumis non plus à une vérification détaillée (1).

La règle sanctionnée jusqu'ici par le Parlement en ce qui concerne ce crédit est « de ne le faire connaître qu'au plus petit nombre possible de personnes ; et après avoir ainsi concentré la responsabilité de se fier à leur honneur et leur discrétion » (2). Le crédit proposé peut, naturellement, être critiqué en comité des subsides ; des amendements peuvent aussi être présentés, tendant à en réduire le montant, dans l'intention d'infliger un blâme pour l'emploi répréhensible de ces fonds (3)

Il reste encore deux sources non autorisées de subsides qui, très commodes en pratique, inattaquables et même utiles en théorie, sont néanmoins, tant qu'elles n'ont pas été sanctionnées par le Parlement, contraires aux principes constitutionnels reconnus. L'une est le compte de caisse « *cash account* » du paymaster-general ; il est formé de diverses sommes et dépôts qui, bien que n'étant point mis par le Parlement à la disposition du gouvernement, sont considérés en pratique comme des

Compte de caisse du *paymaster general*.

(1) 22 Geo. III. 6. 82, secs. 24-29 ; *Hans. D.* v. 65, p. 182 ; v. 159, p. 1528 ; v. 207, p 999.

(2) M. Gladstone, *Ib.*, v. 203, p. 691 ; et voir déposition de M. Hammond, rapp. du Comité *Diplom. Service*, p. 58 : *Com. Pap.*, 1870, v. 7 ; déposition de Ld. Clarendon, *Ib.*, p. 290. Voir aussi *Hans. D.*, v. 206, pp. 1388, 1424 ; v. 211, p. 1543.

(3) *Ib.*, v. 219, p. 449.

disponibilités pour les besoins journaliers du paymaster. Par exemple, les sommes provenant de la vente de vieux matériel, les sommes placées en dépôt entre les mains du paymaster (comme, par exemple, les sommes versées pour le *nominee fund* de la Couronne, ou pour le *fonds de la marine marchande)*, les sommes envoyées en Angleterre provenant des droits perçus par les consuls à l'étranger ou provenant des obligations de certaines colonies envers la mère-patrie en échange de la protection militaire qu'elle leur accorde : toutes ces sommes et dépôts sont portés au crédit du compte de caisse « *cash account* » du paymaster et sont employés à alimenter ses opérations journalières avec des fonds qui, légalement, ne doivent pas être employés pour des objets d'intérêt public. Le comité des comptes publics a proposé que ces sommes devraient être, selon les circonstances, remises à l'Echiquier, ou placées ou conservées en dépôt; mais, qu'en aucun cas, elles ne devraient être employées à couvrir des dépenses publiques (1).

Traitements dans les services financiers. (*revenue departments*).

L'autre cas de deniers employés, sans la sanction de la législature, à payer des services votés, est celui de la perception du revenu. Les traitements des agents des services financiers (*revenue departments*) ne sont jamais payés, en premier lieu, par imputation sur les crédits ; ils sont pris sur le revenu : toutefois il n'y a là

(1) Article de M. Macaulay, rapp. du Comité *on Pub. Accts.*, p. 141, *Com. Pap.*, 1865, v. 10. Voir plus loin quant aux « *extra receipts* », et quant aux sommes provenant de la vente de vieux matériel, rapp. du Comité *on Pub. Accts.*, 444-518, *Ib.*, 1866, v. 7 ; *Naval Stores Act*, 1869, *Hans. D.*, v. 195, p. 672.

que des avances, qui, dans la suite, sont remboursées sur les crédits. Cet usage est suivi dans tout le royaume par tous les receveurs du revenu pour certains payements effectués pour le compte des services publics dans ces diverses localités ; les avances sont ensuite remboursées au revenu sur les crédits de ces services.

Le comité des comptes publics connaît bien ces avances temporaires imputées sur les recettes ; il n'y a fait aucune objection ; l'usage actuel, en ce qui touche aussi bien les recettes que le *« cash account »* du paymaster, a toujours été défendu par le gouvernement, comme une mesure d'économie, de sécurité pour les deniers publics et de simplification des comptes. Ceci peut être une raison suffisante pour conserver l'usage actuel; néanmoins il équivaut à autant de « *treasury chest funds* » additionnels et illimités, en dehors de toute autorisation parlementaire. S'il existe des mesures convenables en vue d'assurer une vérification sérieuse de l'affectation de tous les crédits alloués par le Parlement, il n'y a point à craindre que la persistance de cet usage entraîne des abus ou des affectations irrégulières.

Toutefois, un point important que nous aurons à traiter est de déterminer les conditions dans lesquelles le gouvernement devrait être autorisé par la loi à se servir, dans un but d'intérêt général, de sommes provenant de sources autres que les crédits votés par le Parlement et que le *treasury chest fund* (1).

(1) Article de M Macaulay annexé au rapp. du Comité *on Pub. Accts*, 1865, p. 142 ; *Com. Pap.*, 1865, v. 10. De même, en ce qui touche les *extra receipts* et leur réglementation, rapp. du Comité *on Pub. Accts.*, 1867 et 1868 ; *Ib.*, 1er rapport, pp. v. 108, *Com. Pap.*, 1870, v. 10 ; *Ib.*, 3e rapp., p. 3, *Com. Pap.*, 1871, v. 11.

II

Attributions de la Trésorerie en ce qui concerne la dépense publique.

Nous allons maintenant examiner la seconde partie de notre étude : l'exercice du contrôle constitutionnel du Parlement sur la dépense publique, par l'intermédiaire du département responsable de la Trésorerie.

Fonction de la Trésorerie dans le contrôle de la dépense publique.

D'après une coutume immémoriale, les lords-commissaires de la Trésorerie ont constitutionnellement la mission de contrôler, en matière de finance et de dépense publique, tous les autres départements de l'Etat. Parfois, cette autorité a été reconnue et fortifiée par des acts du Parlement et par des rapports de comités de la Chambre des Communes. Cependant, ce contrôle salutaire s'était peu à peu relâché et les divers départements publics, notamment ceux de la guerre et de la marine, avaient commencé à agir en dehors de la Trésorerie, engageant des dépenses au-delà des crédits alloués par le Parlement, sans au préalable en référer à cette autorité suprême. Pour réprimer ces irrégularités croissantes dans le service public et afin d'introduire une juste responsabilité en ce qui concerne la dépense publique, des comités de la Chambre des Communes recommandèrent que l'on revînt à l'ancien contrôle de la Trésorerie.

En 1817, le comité des finances appela l'attention sur

ce point, dans les termes suivants : « Sentant vivement, comme le fait le comité, la nécessité de soumettre officiellement toutes les questions financières à l'examen de la Trésorerie », il demandait, si, — en dehors « des relations officieuses et confidentielles qui doivent toujours exister entre le premier lord de l'Amirauté, le maître-général de l'artillerie et le chancelier de l'Echiquier, dans toutes les affaires qu'ils estiment devoir soumettre à l'examen de leurs collègues du Cabinet », — il ne serait pas bon d'établir, pour le Conseil privé, la règle suivante : lorsque des ordonnances en Conseil interviendront pour réglementer l'établissement d'un département public, « toute proposition entraînant une augmentation des dépenses publiques sera, selon le cas, ou bien soumise à un comité du Conseil composé de membres pouvant avoir quelque connaissance de la Trésorerie, ou bien sera renvoyée, par les soins du Conseil, pour examen et avis, à la Trésorerie, avant d'être présentée à Sa Majesté pour la sanction finale. Grâce à cet arrangement, qui unira les formes en usage dès les temps les plus reculés de notre gouvernement, avec le contrôle essentiel que votre comité juge nécessaire d'attribuer exclusivement aux ministères financiers, nous espérons que le but, tant de fois recommandé, se trouvera atteint » (1).

Sur les indications de ce rapport, une minute de la Trésorerie fut rédigée le 13 mars 1818 ; elle contenait un memorandum approuvé par Lord Liverpool (pre-

(1) 6e rapport du Comité des finances, 1817, cité dans le Rapp. du Comité *on Pub. Accts., Com. Pap.*, 1862, v. 11 ; Evid, 665, 769, 943.

mier lord de la Trésorerie), par le premier lord de l'Amirauté et par le maître-général de l'artillerie ; il portait enfin l'approbation du Prince-Régent. Son objet était de mettre à exécution la recommandation présentée par le comité des finances dans ses quatrième et sixième rapports, savoir : « qu'aucun département de grande dépense ne doit rester en dehors du contrôle du bureau de la Trésorerie. » Cette minute contenait diverses règles aujourd'hui surannées, en vue de restreindre les dépenses militaires et navales ; l'une d'elles exigeait que les chefs des départements de l'armée et de la marine répondissent à la Trésorerie, toutes les fois que ce bureau désirerait des explications verbales, en outre des explications écrites, sur toute question financière rentrant dans leurs départements (1).

Dix ans plus tard, un comité de la Chambre des Communes appela l'attention de la Chambre sur le fait « que l'ancien et sage contrôle que notre politique financière a chargé la Trésorerie d'exercer sur tous les départements touchant les dépenses publiques, avait, en grande partie, été mis de côté. Sans doute, l'usage est de soumettre les *estimates* annuels au bureau de la Trésorerie ; mais, dans la suite, la dépense n'est pas surveillée pratiquement, comme elle devrait l'être, par un seul pouvoir dirigeant et responsable ; elle reste trop sous la direction isolée des départements. Le défaut d'un frein s'appliquant d'une manière constante à la dépense, et qui est la conséquence naturelle de l'abandon des anciens usages constitutionnels, a eu pour

(1) *Com. Pap.*, 1862, v. 11. Min. of Evid, 943.

résultat de porter les dépenses à un chiffre bien supérieur à celui qui existait autrefois en temps de paix. Chaque département, naturellement, s'efforce d'augmenter sa propre importance ; il veut donner à son action générale une efficacité plus grande ; il veut que, chez lui, tout soit complet et parfait ; ainsi, le désir d'atteindre ce but, plutôt que de satisfaire aux exigences du service public, a eu une influence trop considérable sur une grande partie de la dépense publique ».

« Investir la Trésorerie d'un pouvoir de contrôle efficace n'est pas autre chose que restituer à la Trésorerie son ancienne autorité. Il est nécessaire que ce contrôle soit exercé d'une manière constante pour la détermination du montant des dépenses pouvant être effectuées par chaque département ; afin d'assurer l'affectation des crédits votés dans les *estimates* annuels, au service pour lequel ils ont été alloués ; pour régler les dépenses extraordinaires, qui, dans les cas d'urgence, peuvent être, en cours d'année, jugées nécessaires, bien qu'elles ne soient point prévues dans les *estimates* ; enfin, pour empêcher que des augmentations de salaires, appointements extraordinaires ou autres émoluments ne soient accordés, sans qu'auparavant une minute ne soit venue donner expressément l'approbation du bureau de la Trésorerie. De plus, le comité fait observer qu'il est bon, non seulement de rétablir ce contrôle, mais encore de l'établir de façon à ce qu'il ne puisse plus être écarté ; et ceci ne peut avoir lieu que si la Chambre des Communes y tient constamment la main, en rendant la Trésorerie responsable de toutes les dépenses effectuées dans chaque département ».

Les recommandations précédentes exposent, avec une clarté suffisante, la nature et l'étendue du contrôle que la Trésorerie devrait exercer pour établir une juste responsabilité en matière financière et pour réprimer les dépenses extravagantes et non autorisées (1). Si on n'y donna point une suite immédiate, toutefois, depuis le dépôt de ces rapports, elles ont été adoptées en grande partie, du moins dans la mesure compatible avec la liberté d'action reconnue aux grands départements exécutifs.

Vérification des dépenses navales

La première réforme fut effectuée sur la demande de Sir James Graham qui, en 1832, comme premier lord de l'Amirauté, proposa et fit inscrire dans l'Act 2 et 3 Will. IV, c. 40, sec. 30, ce qu'on appelle « l'*appropriation check* ».

L'« *appropriation check* », ou vérification des comptes (*Audit*), était un règlement exigeant de l'Amirauté la production d'un compte annuel des dépenses effectuées sous les divers chefs de service spécifiés dans l'*Appropriation Act*, et en ordonnant l'envoi aux commissaires pour être comparé par eux avec les pièces justificatives. Les commissaires certifiaient la régularité des dits comptes et constataient, pour chaque chapitre, si la dépense avait dépassé ou n'avait pas atteint les crédits alloués par le Parlement. Le compte certifié devait être présenté chaque année à la Chambre des Communes (2).

(1) D'autres recommandations, en vue de fortifier le contrôle de la Trésorerie, furent faites par le comité chargé d'examiner les *estimates* de la marine, etc., en 1848 (*Com. Pap*, 1847-8, v. 21, p. 35).

(2) Avant cette réforme, les crédits alloués pour les divers services navals étaient additionnés et compris en bloc dans l'Ap-

Contrôle de la Trésorerie sur les autres départements publics en matière financière.

Jusqu'en 1845, aucun des départements ne semble avoir demandé à la Trésorerie l'autorisation de dépasser le montant d'un chapitre compris dans les *estimates*. Cette année-là, un comité de la Trésorerie pour les dépenses de l'artillerie exprima l'opinion que, pour qu'un contrôle efficace existât sur la dépense publique, il faudrait qu'une Commission de la Chambre des Communes examinât les comptes déjà vérifiés ; toutefois, en l'absence d'une commission de ce genre, elle estimait qu'un contrôle devait être exercé par la Trésorerie ; celle-ci, en effet, était le département responsable, en premier lieu, de la régularité des finances publiques. Le Parlement, en confiant aux commissaires de l'*audit* la mission de faire des rapports sur les comptes publics, s'était réservé un droit de revision ; jusqu'ici, toutefois, la Chambre des Communes n'avait rien fait à la suite de ces rapports ; c'est pourquoi il était utile d'examiner si cette tâche ne devait pas être entreprise par la Trésorerie.

Cette observation fut appuyée par les lords de la Trésorerie qui, le 13 janvier 1846, rédigèrent une minute aux termes de laquelle « aucun département exécutif n'a le droit de dépasser le crédit ouvert par le Parlement pour chacun des chapitres généraux ou *votes* de ses *estimates* respectifs, ni d'employer l'excédent

propriation Bill pour la somme allouée au service naval en général. Pour le détail complet de la réforme, qui fut étendue aux dépenses militaires en 1846 (9 et 10 Vict. c. 92), voir le rapport du Comité *on Pub. Accts.*, Evid, pp. 1-42, *Com. Pap.*, 1862, v. 11. Voir aussi *infra*, p. .

d'un chapitre à couvrir un déficit constaté dans d'autres chapitres, sans l'autorisation expresse et préalable de la Trésorerie; celle-ci ne la donnera qu'après avoir reçu un exposé par écrit des circonstances qui rendent l'adoption de cette mesure indispensable pour le service public ».

La Trésorerie peut autoriser les départements de l'armée et de la marine à employer les excédents pour couvrir des déficits.

La Chambre des Communes donna son assentiment à cette opinion par une résolution du 30 mars 1849 : « lorsqu'une certaine somme, pour les dépenses d'un service particulier, a été fixée par le Parlement, portait cette résolution, le devoir strict du département qui a la charge et le contrôle de ce service, est de veiller à ce que la dépense ne dépasse point le crédit mis à sa disposition pour cet objet » (1). De plus, une clause, introduite pour la première fois dans l'*Appropriation Act* annuel de 1846-47, donna à la Trésorerie le pouvoir de parer aux circonstances imprévues se produisant dans les départements de la marine et de l'armée, en donnant l'autorisation de faire, dans le même département, un virement d'excédents de crédits, à l'effet de couvrir le déficit causé par ces circonstances imprévues, mais à condition, toutefois, que le crédit total du département, pour l'année, ne soit point dépassé. Cet act fut suivi de minutes de la Trésorerie, destinées à expliquer, avec plus de détails, la manière de l'appliquer et d'assurer à

(1) Voir article de Balfour dans *Sat. Jour.*, v. 29, p. 392 : voir aussi les *Appropriation Acts* annuels, Smith, *Parl. Rememb.*, 1857-8, p. 145 ; rapport du Comité *on Misc. Expenditure*, Min. of Evid, p. 6, *Com. Pap.*, 1860, v. 9.

la Trésorerie le droit d'appel et de contrôle suprême, dans tous les cas de dépenses imprévues et non dotées de crédits (1).

La clause d'appropriation susvisée était, jusqu'à ces derniers temps, conçue de façon à conférer à la Trésorerie le pouvoir d'employer définitivement les excédents de certains crédits à couvrir les déficits d'autres chapitres du même département.

Conduite de l'amirauté en cette matière.

Il en fut ainsi de 1846 à 1861. En même temps, il s'éleva de nombreuses controverses sur la véritable interprétation et le sens de la clause elle-même. Nonobstant le sens très clair de l'act du Parlement, le conseil de l'Amirauté refusa, en règle générale, jusqu'en ces derniers temps, de reconnaître l'autorité suprême de la Trésorerie ; il le réclama le droit, en vertu de ses actes constitutifs, de diriger ses propres dépenses (2). En se soumettant aux prescriptions du *statute*, c'est-à-dire en sollicitant la sanction formelle de la Trésorerie pour effectuer des virements dans les chapitres, le conseil ne présentait pas à la Trésorerie des renseignements suffisants pour permettre à celle-ci d'exercer un contrôle sérieux. De plus, ses demandes n'étaient généralement présentées qu'après que la dépense non autorisée avait déjà été faite (3).

(1) Rapp. du Comité *on Pub. Accts.*, Evid, 640-668. *Ib.*, 1862, v. 11 ; voir aussi les observations du Chanc. de l'Echiq., dans *Hans. D.*, v. 169, pp. 1860, 1863 : *Ib.*, v. 236, p. 770.

(2) Rapp. sur les comptes publics, *Min. of Evid*, 756-766, 788, *Com. Pap.*, 1862, v. 11.

(3) Rapp. sur les comptes publics, *Min. of Evid*, 664, 823-828.

Contrôle de la Trésorerie sur les dépenses de l'Amirauté.

La Trésorerie n'essaya pas d'imposer la reconnaissance de ses droits de contrôle sur ce département quant aux détails de la dépense. La plus grande partie des crédits s'applique, en effet, à des dépenses à faire à l'étranger ; il est donc impossible de savoir à l'avance si un crédit sera dépassé ou non. Aussi, fut-il déclaré « que, à moins qu'elle ne veuille prendre la responsabilité entière de la direction de la Marine, la Trésorerie ne peut pas s'occuper de la question financière dans tous ses détails » (1). Le premier Lord de l'Amirauté exposait, en 1862, ses vues sur ce point : « l'Amirauté doit avoir le droit de dépenser, dans chaque chapitre, (les *estimates* de la marine comprenant ordinairement dix-sept chapitres distincts), la totalité du crédit alloué; si nous avons besoin de faire un virement d'un chapitre sur un autre, nous devons continuer à faire ce que nous avons fait jusqu'ici, c'est-à-dire le soumettre à la Trésorerie » (2). Même dans ce cas, disait-on, l'approbation préalable de la Trésorerie signifie simplement une approbation de pure forme du virement ; elle n'a pas besoin d'être donnée nécessairement avant l'engagement de la dépense.

Interprétation de la règle d'après laquelle le Trésor doit approuver toutes les dépenses faites au delà des crédits.

On insista sur ce qu'aucune autre interprétation de la règle n'était pratique, ni compatible avec le secret et la rapidité si souvent nécessaires dans

(1) Rapport sur les comptes publics, *Min. of Evid*, 1442, 1495, *Com. Pap.*, 1862, v. 11.
(2) *Ib.*, 1500, 1519.
(3) *Ib.*, 1520-1522, *Com. Pap.*, 1862, v. 11.

l'exécution des ordres du gouvernement, transmis par un secrétaire d'Etat (3) ; si le premier Lord de l'Amirauté devait renoncer à la responsabilité, en obéissant à ces ordres, de dépasser ses crédits, il se verrait forcé de demander au premier Lord de la Trésorerie de convoquer un conseil de Cabinet pour faire discuter la question. S'il s'élevait entre la Trésorerie et l'Amirauté un différend sur quelque matière financière, ils en appelleraient au Cabinet (1).

Depuis lors, il a été décidé, conformément à la sec. 27 de l'Act 28 et 29 Vict. c. 123, que les ministères de la Guerre et l'Amirauté doivent obtenir l'autorisation de la Trésorerie pour tout excédent dépassant 500 £ sur les sous chapitres ou articles d'un crédit, étant donné que, désormais, le contrôle de la Chambre des Communes sur les dépenses des sous-chapitres de chaque crédit parlementaire est, dans la pratique, confié à la Trésorerie. Sans doute, autrefois, les départements des services publics n'étaient pas strictement soumis à cette règle ; mais un usage plus sévère s'est maintenant établi qui interdit les virements d'un sous-chapitre à un autre, sans la sanction expresse de la Trésorerie (2).

Extension du contrôle des crédits aux dépenses de l'armée.

En 1846, le système du contrôle de l'imputation des crédits, en vgueur dans la Marine, fut introduit dans les dépar-

(1) *Com. Pap.*, 1862, v. 11, p. 331 ; Evid, 1524, 1562.
(2) Premier rapport du Comité *on Pub. Accts*, p. 23 ; *Com. Pap.*, 1867, v. 10 ; *Ib.*, Second rapp., p. 21, *Com. Pap.*, 1868-9, v. 6 ; *Ib.*, premier rapp., p. 6, *Com. Pap.*, 1870, v. 10 ; *Ib.*, 3e rapp., pp. 1, 12, *Com. Pap.*, 1871, v. 11 ; *Ib.*, 6e rapp., p. 24 ; *Appropriation Accts.*, 1873-4, pp. 90, 122, 219, *Com. Pap.*, 1875, v. 50 ; *Ib.*, p. 186 ; *Com. Pap.*, 1876, v. 50.

tements de la Guerre. Chacun de ces départements, à savoir les ministères de la Guerre et de l'Artillerie, présentait des *estimates* séparés. Ils avaient, dans la limite des crédits qui leur avaient été respectivement alloués, le même pouvoir de virement que l'Amirauté ; toutefois, aucun virement ne pouvait être fait d'un chapitre appartenant à un département, pour couvrir le déficit existant dans un chapitre de l'autre département. En 1856-57, ces départements, ainsi que le commissariat, furent réunis entre les mains du secrétaire d'Etat pour la guerre. Dans l'*Appropriation Act*, les sommes accordées pour l'armée furent divisées en deux crédits — l'un, en chiffres ronds, de six millions de livres et l'autre de neuf millions. D'abord, les virements ne purent se faire que dans l'interieur de chacun de ces crédits ; « mais, en 1858, il semble qu'un changement fut apporté dans la rédaction de l'*Appropriation Act*, de façon à donner au département de la Guerre, avec le consentement de la Trésorerie, le pouvoir de faire des virements d'un chapitre de l'un de ces crédits à un chapitre de l'autre crédit. La modification contenue dans cet Act a été maintenue dans les *Acts* subséquents ».

Considérant que cette modification était contraire aux intentions qu'avaient eu la Chambre et le gouvernement en séparant les crédits en deux grandes sections, et qu'elle donnait au gouvernement un droit de virement très étendu, le comité des comptes publics proposa, en 1862, qu'à l'avenir l'*Appropriation Act* fût rédigé de façon à restreindre le droit de virement dans les limites de chacune de ces sections (1).

(1) Second rapp. du Comité *on Pub. Accts*, pp. IV., V. *Com.*

Il y a maintenant vingt-sept chapitres pour les services de l'armée ; ils sont tous compris dans une seule section (1). Les sous-chapitres de ces *votes* sont énumérés dans les *estimates*, et le ministère de la Guerre est obligé de solliciter l'autorisation de la Trésorerie toutes les fois qu'il dépasse un sous-chapitre (2). Les raisons particulières de cet accord doivent être soumises à la Chambre des Communes au commencement de la session suivante (3).

Nécessité de l'approbation de la Trésorerie pour tout dépassement des crédits de l'armée

La validité de la clause d'appropriation susvisée, et dont le sens véritable et l'interprétation ont donné lieu à tant de controverses, a été mise en doute sous prétexte « qu'elle diminue le contrôle du Parlement sur les crédits distincts alloués pour les services de l'Armée et de la Marine, en donnant à la Trésorerie le droit de modifier les affectations spéciales données par le Parlement lui-même » ; on a demandé que cette clause fût rayée de l'*Appropriation Act* (4). La nomination annuelle par la Cham-

Validité de la clause autorisant la Trésorerie à écarter dans certains cas la règle de la spécialité des crédits

Pap., 1862, v. 11 ; voir aussi *Hans. D.*, v. 169, p. 1849 ; Rapp. du Comité *on Pub. Accts*, Déposition, p. 7 ; *Com. Pap.*, 1864, v. 8.

(1) 29 et 30 Vict. c. 91, sec. 14, cédule D.

(2) Premier rapp. du Comité *on Pub. Accts*, p. 23 ; *Com. Pap.*, 1867, v. 10. La suprématie financière de la Trésorerie est pleinement reconnue par le ministère de la guerre (*Hans. D.*, v. 187, p. 1703 ; rapp. du Comité sur les fonds de réserve de l'armée, Min. of Evid, pp. 7, 19, *Com. Pap.*, 1867, v. 7.

(3) 28 et 29 Vict. c. 123, sec. 27 ; rapp. du Comité *on Pub. Accts*, Evid, 1884-1898, 2292 ; *Com. Pap.*, 1852, v. 11.

(4) Mémoire de M. Anderson, dans le rapp. sur les comptes publics, p. 192, *Com. Pap.*, 1862, v. 11.

bre des Communes d'une commission chargée d'examiner les comptes apurés fournit indubitablement le moyen d'assurer, plus efficacement que par le contrôle de la Trésorerie, la stricte application des fonds suivant les intentions de l'autorité qui les a votés (1).

Le comité des comptes publics, en 1862, examina ce point avec une grande attention et décida à l'unanimité, que le droit de virement, en ce qui concerne les crédits de l'Armée et de la Marine, devait être entouré de restrictions plus sévères. Considérant la résolution adoptée par la Chambre des Communes du 30 mars 1849, d'après laquelle tout département public a le devoir de limiter ses dépenses au montant des crédits mis à sa disposition par le Parlement, le comité déclara que chaque département, avec le concours de la Trésorerie, devait rédiger ses *estimates* de façon à pourvoir, autant que possible, à toutes les dépenses prévues ; s'il arrivait inopinément qu'une dépense additionnelle fût nécessaire, le département devrait en aviser sans délai la Trésorerie. Celle-ci déciderait, alors, s'il convient de demander au Parlement un crédit supplémentaire ou s'il ne vaut pas mieux faire la dépense additionnelle au moyen d'une avance prise sur les excédents d'autres chapitres. Dans ce dernier cas, la Trésorerie en donnerait l'autorisation écrite. Lors de l'établissement des

Proposition d'établir de nouvelles dispositions à ce sujet.

(1) *Min. of Evid*, 1730, *Com. Pap.*, 1862, v. 11, p. 352. Voir le cas d'abus résultant de l'absence d'un frein suffisant sur les département qui ont le droit de virement ; ils sont cités dans le discours de Ld. R. Montagu, *Hans. D.*, v. 169, 24 mars ; et voir Rapp. du Comité *on Pub. Accts*, Evid, p. 6 ; *Com. Pap.*, 1864, v. 8.

comptes finals, copies de tous ces virements et des lettres et warrants de la Trésorerie s'y rapportant, devraient être présentées au Parlement. Un crédit serait alors proposé pour couvrir les déficits, et tous les excédents seraient restitués à l'Echiquier. De cette façon, d'une part, le gouvernement aurait la faculté d'exercer son action indépendante pour parer aux circonstances imprévues, en autorisant les virements d'excédents pour couvrir les déficits, et, d'autre part, la Chambre des Communes aurait le moyen de contrôler ces opérations, quand les virements effectués seraient soumis à son approbation sous forme de crédits (1).

Ces propositions furent sanctionnées par le Parlement et par le gouvernement. Une nouvelle clause d'appropriation fut insérée dans l'*Appropriation Act* de l'année ; au lieu d'autoriser la Trésorerie à statuer en dernier ressort en matière de virement, cette clause lui permettait seulement d'autoriser l'emploi temporaire des excédents ; les avances ainsi faites devaient être soumises à la sanction du Parlement et les déficits couverts « comme le Parlement le déciderait » (2).

Nouvelle forme de la clause d'appropriation : la Trésorerie peut donner une autorisation temporaire de se servir des excédents.

Une minute de la Trésorerie, ramenant à exécution ces nouvelles dispositions, fut publiée le 27 janvier 1863. Elle énumérait les circonstances dans lesquelles les départements de la Marine et de l'Armée pourraient

(1) Second rap. du Comité des Comptes publics, pp. VII, VIII, *Com. Pap.*, 1862, v. 11 ; et voir Dépositions devant le premier Comité des comptes publics, *Com. Pap.*, 1870, v. 10.
(2) 25 et 26 Vict. c. 71, sec. 26.

demander la sanction de la Trésorerie pour une dépense imprévue et sans crédits ; elle indiquait aussi les formes à suivre pour ces affectations afin de permettre à la Trésorerie de fournir à la Chambre des Communes tous les renseignements nécessaires à cet égard (1).

Avec ces restrictions, il y a un avantage manifeste à autoriser le virement de l'excédent d'un chapitre pour couvrir le déficit d'un autre (2). L'élasticité du service serait compromise si un ministre n'avait point ce pouvoir. Il pourrait se produire des résultats désastreux, si, dans le courant d'une année financière, l'on ne pouvait effectuer aucun changement dans des *estimates* préparés six mois avant le commencement de l'année (3).

Un état des excédents et des déficits sur les crédits des services de l'Armée pendant les années 1862-63 — avec la copie de la correspondance échangée entre le ministère de la Guerre et la Trésorerie relativement à l'autorisation d'engager des dépenses au delà du chiffre porté à un chapitre particulier — fut communiqué au comité des comptes publics de 1864. Ces comptes sont les premiers qui furent rédigés d'après le nouveau système introduit par l'*Appropriation Act* de 1862, qui ne conférait à la Trésorerie que la faculté de donner une

(1) *Com. Pap.*, 1863, v. 29, p. 173.
(2) Second rapp. du Comité des Comptes publics, 1869, p. 32, *Com. Pap.*, 1868-9, v. 6. Pour la latitude laissée au ministère de la guerre et à l'Amirauté pour ces virements, particulièrement en ce qui concerne les chapitres relatifs aux travaux de l'armée, voir *Ib.*, pp. 40, 62, *Com. Pap.*, 1872, v. 7.
(3) Rapp. du Comité des Comptes publics, Evid, 639, *Com. Pap.*, 1877, v. 8,

autorisation temporaire aux virements tendant à appliquer des excédents à des déficits constatés dans d'autres services, et l'obligeant à en référer au Parlement pour la décision finale sur ce point. Dans son rapport, le comité constatait que l'effet de ce changement avait été très avantageux pour le service public et que le principal but poursuivi par la modification apportée dans l'*Appropriation Act* se trouvait atteint. Jusqu'alors, il n'était pas d'usage que les départements se fissent autoriser par la Trésorerie à effectuer des virements avant l'époque de la clôture des comptes ; ainsi, la Trésorerie n'avait aucune occasion d'exercer une appréciation quelconque sur ces applications. Maintenant, avant qu'aucune dépense au delà des crédits ne soit engagée, les départements demandent à la Trésorerie son autorisation, dès que la nécessité se présente.

Avantages de ce changement.

Dans bien des cas, il est impossible de déterminer, avant que la balance du compte ne soit établie, quel sera le montant de l'excédent ou du déficit ; c'est pourquoi la demande d'autorisation de la Trésorerie est ordinairement différée jusqu'à ce que le compte soit arrêté. Mais tout excédent important doit être prévu ; aucun excédent ne serait sanctionné s'il n'était pas couvert par le montant total du chapitre (1).

(1) Rapp. du Comité des Comptes publics, Evid, 409-429 ; *Com. Pap.*, 1865, v. 10. Toutefois, le second rapport de ce comité, en 1869, p. 20, *Com. Pap.*, 1868-9, v. 6, nous apprend qu'il n'est pas rare que la sanction de la Trésorerie soit donnée en anticipation d'un surplus attendu, lequel peut, en réalité, ne point se produire.

Toutes les avances temporaires doivent être soumises à la sanction de la Chambre des Communes.

Le comité examina avec soin le point constitutionnel important relatif à la manière dont ces « avances temporaires » seraient soumises à la sanction subséquente de la Chambre des Communes. Elle déclara, qu'à son avis, dès que les comptes constatant les déficits et les excédents sur les chapitres des services de l'Armée et de la Marine étaient présentés à la Chambre, il fallait, sans perdre de temps, solliciter la sanction du Parlement pour les « avances temporaires autorisées par la Trésorerie, au moyen d'un vote « qui doit être soumis à l'examen et à la sanction la plus expresse de la Chambre ». « Un vote donné sous forme de résolution d'un comité de la Chambre entière serait un bon moyen d'atteindre ce but et de se conformer aux dispositions de l'*Appropriation Act.* » Cette résolution devra être insérée comme clause dans l'*Appropriation Act* (1).

En conséquence, le 18 juillet 1864, les rapports sur les dépenses de l'Armée et de la Marine, pour l'année finissant le 31 mars 1863, furent examinés en comité de la Chambre entière et les deux résolutions suivantes adoptées : la première constatait les excédents sur les crédits alloués à ces services, et aussi le montant des dépenses effectuées en excédent des crédits, « temporairement couvertes au moyen des excédents de crédits » avec l'autorisation de la Trésorerie ; la deuxième portait « que l'application desdits excédents

(1) Rapp. du Comité des comptes publics, p. V, *Com. Pap.*, 1864, v. 8; et voir Evid, pp. 52-54.

jusqu'à concurrence de ..... était approuvée. » Le Chancelier de l'Echiquier expliqua qu'en demandant à la Chambre de voter ces résolutions, on voulait « lui donner simplement une occasion de désapprouver, si elle le jugeait nécessaire, un des virements effectués d'un chapitre sur un autre », et de permettre à la Chambre, si elle n'approuvait pas la manière dont le gouvernement avait exercé le pouvoir discrétionnaire à lui confié, d'émettre « un vote de censure » (1). Ces résolutions furent ensuite insérées dans l'*Appropriation Act* de 1864 (2). Des mesures semblables furent prises dans les sessions suivantes, en ce qui concerne les virements pour les dépenses de l'Armée et de la Marine pendant l'année financière écoulée. Ces résolutions sont votées généralement par la Chambre sans discussion (3) et sont incorporées dans les *Appropriation Acts* (4).

Aucun virement n'est permis dans les chapitres des services civils.

Pour les dépenses concernant les services civils, la Trésorerie n'a aucune autorité pour appliquer un excédent quelconque provenant d'un chapitre du service civil, à couvrir les déficits d'un autre chapitre (5). Tous les excédents doivent être reversés à l'Echiquier et tous les déficits doivent être couverts par des crédits votés par le Parlement. Chaque chapitre a

(1) *Hans. D.*, v. 176, p. 1696 ; premier rapp. du Comité des comptes publics, p. X, *Com. Pap.*, 1876, v. 8 ; *Hans. D.*, v. 231, pp. 72, 657.
(2) 27 et 28 Vict. c. 73, sec. 26.
(3) *Hans. D.*, v. 180, p. 331 ; *Ib.*, v. 184, p. 999.
(4) 28 et 29 Vict. c. 123, sec. 26 ; 29 et 30 Vict. c. 91, sec. 28 ; *Hans. D.*, v. 212, p. 1589 ; *Quar. Rev.*, v. 141, p. 239.
(5) Rapp. du Comité des Comptes publics, p. V, *Com. Pap.*, 1874, v. 6.

son compte spécial dans les livres du *paymaster-general*, et une balance de débit et crédit est établie chaque semaine. Quand une sortie de fonds est demandée, les chapitres sur lesquels la sortie de fonds est imputée doivent toujours être spécifiés. La conséquence est que les crédits d'un chapitre du service civil ne peuvent jamais être dépassés, que les soldes sont reversés à la fin de l'année et qu'il n'y a point de virement, si ce n'est d'un sous-chapitre à un autre du même chapitre. Ces virements sont toujours permis et, pour les effectuer, l'autorisation de la Trésorerie est généralement, mais non invariablement, requise.

Tout le crédit voté ne doit pas nécessairement être dépensé.

Un crédit alloué en comité des subsides est un maximum. Il n'est pas impératif, pour le gouvernement, de dépenser la totalité ou une partie quelconque du montant accordé ; c'est une matière discrétionnaire, à condition toutefois que les parties, avec lesquelles le gouvernement a contracté pour exécuter des travaux autorisés par le Parlement, soient admises à réclamer des indemnités pour les pertes subies, si le gouvernement se décidait dans la suite à abandonner ces entreprises (1). D'autre part, on ne saurait exiger du gouvernement l'engagement qu'un *estimate* particulier ne sera dépassé en aucune circonstance (2).

Si, en outre des sommes votées par le Parlement pour des services particuliers, des dépenses supplémen-

(1) *Hans. D.*, v. 165, p. 1109. Voir le cas du « Panopticon » de Bentham, dont la construction fut autorisée par l'Act 34 Geo. III. c. 84, mais ne fut pas exécutée. Bentham fut indemnisé par l'Act 52 Geo. III, c. 44. Voir ses œuvres, v. 11, p. 96.
(2) *Hans. D.*, v. 185, p. 690.

Votes validant les dépenses faites en excédent des crédits.

taires doivent être inévitablement faites, un exposé explicatif devra être présenté au Parlement « des sommes qu'il est nécessaires de voter pour valider les dépenses faites en excédent des crédits des services civils » pour l'année financière particulière ; cet exposé doit faire apparaître dans chaque cas les causes de déficit. Dans cet exposé, les excédents de crédits du service civil pour la même période seront énumérés et comparés aux déficits pour lesquels une nouvelle appropriation est nécessaire (1).

Ces mesures étant essentiellement une affaire de compte, il est d'usage que, pour cela, le vote ait lieu pour la somme globale (2). Les votes pour couvrir les déficits doivent, autant que possible, être émis avant la clôture de l'année financière au cours de laquelle la dépense a été engagée, afin qu'ils puissent être insérés dans un bill de voies et moyens à adopter avant l'expiration de l'année (3).

Les soldes non dépensés dans le courant de l'année doivent être reversés à l'Echiquier.

En ce qui concerne les *estimates* de l'Armée et de la Marine, il est, depuis un certain temps, de règle et d'usage que, si les fonds votés pour un service particulier ne sont pas dépensés dans le courant de l'année, l'autorisation de faire la dépense tombe, et il ne peut plus être fait emploi des fonds qu'après un nouveau vote du Parlement (4). Cette règle a été exécutée

(1) *Com. Pap.*, 1870, v. 48, pp. 551, 557.
(2) *Hans. D.*, v. 199, p. 1953.
(3) Rapp. du Comité des Comptes publics, pp. III, XIV, *Com. Pap.*, 1874, v. 6.
(4) *Hans. D.*, v. 141, p. 181 ; v. 165, pp. 950, 1069. Voir quant

très strictement depuis les dernières années, mais ce n'est que récemment que les chapitres du service civil et des *estimates* pour divers (*miscellaneous estimates*) ont été soumis à la même règle. En 1857, le comité des fonds publics exprima, dans son rapport, ce désir : « Que les soldes non dépensés fussent reversés et que tous les crédits non employés, mais nécessaires pour achever les services auxquels ils ont été affectés, fussent votés à nouveau » (1).

Le comité des *miscellaneous estimates*, en 1860, exprima un désir semblable, ainsi que le comité des comptes publics, en 1861, dans son cinquième rapport. Le 24 juin 1861, le secrétaire de la Trésorerie informa la Chambre que le gouvernement prenait des mesures pour mettre à exécution ces *desiderata*. Le nouveau système fut partiellement introduit la même année (2) ; mais il ne fut universellement adopté qu'à la session suivante (3).

Le 31 mars 1863, « pour la première fois dans notre histoire financière, tous les services durent reverser à l'Echiquier les soldes restant à leur crédit ». Aujourd'hui, les crédits sont alloués « pour les services venant

aux soldes non dépensés sur le « *China Vote of Credit* », *Ib.*, v. 170, p. 1951 ; v. 175, p. 1352 ; *Com. Pap.*, 1864, v. 32, p. 261. La règle ne s'applique pas à des cas tels que les crédits pour des fortifications, qui furent alloués par Act spécial du Parlement, et ne furent point prélevés sur les revenus de l'année, mais furent couverts par des annuités, en addition à la dette nationale (*Ib.*, v. 172, p. 330 ; act 26 et 27 Vict. c. 80).

(1) Rapp. du Comité *on Pub. Moneys*, p. 7, *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9. Voir observations à ce sujet dans la minute de la Trésorie du 15 février 1858, *Com. Pap.*, 1857-8, v. 34, p. 386.

(2) *Hans. D.*, v. 164, p. 315.

(3) *Ib.*, v. 166, p. 999.

Aujourd'hui, les crédits sont alloués pour les paiements à faire dans l'année.

en cours *de payement* pendant l'année », au lieu d'être accordés, comme auparavant « pour les services de l'année » (1). Par ce moyen, on a coupé court au système très critiquable, permettant aux soldes de comptes d'être reportés d'année en année ; et le contrôle du Parlement sur la dépense publique est efficacement garanti.

III

L'application du système de vérification aux comptes publics.

Nous allons maintenant examiner les dispositions établies par le Parlement pour l'examen et l'apurement des comptes publics.

Origine du système d'apurement des comptes.

Depuis une époque reculée de l'histoire constitutionnelle d'Angleterre, l'attention de la Chambre des Communes a été dirigée sur l'importance qu'il y avait à assurer une vérification effective des dépenses publiques. Des *acts* furent votés sous les règnes de Guillaume III et de la reine Anne, nommant des commissaires de vérification des comptes (*commissioners of audit*), grâce auxquels furent mis parfois en lumière des abus flagrants et des détournements de deniers publics. Dévoilés, les coupables, furent alors, à l'instigation des Communes, blâmés et punis. Mais, sous les deux règnes suivants, les Communes se départirent de leur vigilance. Non seulement elles refusèrent de voter un *Audit Act*, mais,

(1) Premier rapp. du Comité des Comptes publics, p. IV, *Com. Pap.*, 1862, v. 11.

dans deux cas, elles accordèrent à la Couronne un *vote of credit* illimité, ou bien le pouvoir d'appliquer la totalité du subside de l'année comme la Couronne l'ordonnerait (1).

En 1780, cependant, à la suite de la campagne de M. Burke en faveur des économies, un *act* fut voté établissant des vérificateurs des comptes, nommés par la Couronne et non point, comme précédemment, élus par le suffrage dans la Chambre des Communes (2). Enfin, en 1785, un bureau permanent de commissaires pour l'apurement des comptes publics fut constitué par l'Act 25 Geo. III. c. 52. Les attributions du bureau furent définies et étendues par plusieurs *statutes* subséquents (3).

Le bureau de la vérification des comptes (*Board of audit*) dépend de la Trésorerie.

Malgré son origine parlementaire et ses responsabilités particulières, le bureau de la vérification des comptes (*board of audit*) était, incontestablement, un département du gouvernement exécutif, dépendant de la Trésorerie pour la réglementation de ses droits, de ses ressources et de son organisation ; de même, en ce qui concerne l'examen des comptes, pour la vérification administrative, il dépendait de la Trésorerie ; mais, grâce à l'extension graduelle du principe de la vérification des imputations de crédits, le département a été élevé à une position plus indépendante. Dès que les principales fonctions des vérificateurs des comptes seront, non plus d'agir, pour le compte de la Trésorerie, comme frein sur les opéra-

(1) Clode, *Mil. Forces*, v. 1, pp. 110, 126.
(2) *Ib.*, v. 2, p. 133.
(3) Clode, *Mil. Forces*, c. 24.

tions des agents comptables de la Trésorerie, mais, pour le compte de la Chambre des Communes, comme frein sur les opérations financières de la Trésorerie elle-même, des autres grands départements d'Etat et du gouvernement exécutif en général, les vérificateurs (*auditors*) deviendront probablement, en fait aussi bien qu'en théorie, les agents de la Chambre des Communes ; ils dépendront de la Chambre, non seulement pour les instructions relatives aux devoirs à remplir, mais pour les moyens leur permettant d'accomplir efficacement ces devoirs (1).

Le *Board of audit* est, en fait, un simple bureau de vérification

Il est important de se rappeler que l'office de l'*audit* ne fut jamais destiné à exercer un contrôle direct sur la dépense publique. Selon M. Gladstone, « c'est un bureau destiné à s'assurer de la fidélité et de l'exactitude des comptes de la dépense publique ; il peut justement être appelé un bureau de vérification ». Essayer de lui conférer des pouvoirs coercitifs et de contrôle, ou le droit de juger de l'utilité ou de l'opportunité d'une dépense, serait lui transférer les droits qui appartiennent strictement à la Chambre des Communes (2).

Fonctions du bureau de la vérification (*Board of audit*).

Les fonctions du bureau de la vérification des comptes ont été résumées par son secrétaire dans les termes suivants : « Toute l'expérience que nous avons pu acquérir comme vérificateurs des imputations des crédits, tend à nous convaincre que nous ne devons avoir

(1) Observations de M. Macaulay, secrétaire du bureau de la vérification des comptes, p. 148, *Com. Pap.*, 1865, v. 10.

(2) *Hans.,D.* v. 165, p. 1350 : et voir extrait du cinquième rapp. du Comité des Finances de 1819, *Com. Pap.*, 1871. v. 11.

avec les départements exécutifs d'autres relations que celles qui sont nécessaires pour obtenir des renseignements Tout ce qui tend à nous associer, directement ou indirectement, aux opérations pécuniaires du gouvernement ne peut que tendre à porter atteinte à la confiance qu'inspirent les rapports dans lesquels nous devons soumettre ces opérations au jugement du Parlement. C'est pourquoi nous ne devrions jamais être appelés à conseiller, à contrôler, ni à adresser des remontrances » (1). C'est comme auxiliaires des travaux du comité permanent des comptes publics que les investigations de l'*audit office* sont surtout importantes et sont de nature à obtenir une valeur toujours plus grande (2).

Outre le contrôle auquel peuvent être soumis les comptes publics dans le département auquel ils se rattachent, tous les comptes de dépense publique sont assujettis à deux séries de vérifications : la vérification administrative (*administrative audit*), la vérification de l'imputation des crédits (*appropriation audit*).

Administrative audit.

A. — La vérification administrative (*administrative audit*) est, ainsi que son nom l'indique, faite pour le compte de la Trésorerie, et poursuit un but purement administratif. Il n'y a pas bien longtemps, c'était la simple vérification appliquée aux comptes publics, et, sauf certaines exceptions, c'est encore le seul contrôle appliqué aux comptes divers

(1) Rapp. du Comité des Comptes publics, p. 131 ; *Com. Pap.*, 1865, v. 10.
(2) *Ib.*, Evid, pp. 9, 35, 65 ; *Com. Pap.*, 1864, v. 8.

du service civil (*miscellaneous civil service accounts*). Cette vérification peut être faite par toute personne nommée par la Trésorerie. Mais elle a été faite généralement par le bureau de la vérification des comptes (*board of audit*), agissant exclusivement pour le compte de la Trésorerie, en vue de lui permettre de maintenir son autorité et son contrôle légitimes sur les divers départements de la dépense (1). Le bureau n'a point compétence pour faire cette vérification en ce qui concerne la dépense publique en général, mais seulement pour les comptes dont la Trésorerie lui confie l'examen. En dehors de la simple affaire d'arrêter les comptes, la principale attribution du bureau, en faisant cette vérification, est de déterminer si la dépense du département a été en harmonie avec les instructions spéciales ou générales de la Trésorerie. Après avoir reçu le rapport des vérificateurs, le devoir de la Trésorerie est de décider ce qui devra être fait à l'égard des irrégularités ou des violations des ordres de la Trésorerie qui lui sont signalées (2).

Il est curieux de constater que parmi les nombreuses dispositions statutaires relatives à la vérification administrative, on ne peut en trouver aucune (3) qui impose aux vérificateurs le devoir de rechercher, ou même de signaler, les dépenses qui peuvent avoir été engagées en excédent des crédits parlementaires ou pour un service pour lequel

Imperfection de l'*administrative audit*.

(1) Comme annexe au 5e rapp. du Comité des comptes publics de 1861, se trouve une table des comptes qui sont apurés par l'*audit board* et de ceux apurés par d'autres départements.

(2) Rapp. du Comité *on Pub. Moneys*, p. 14 : *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9 ; rapp. du Comité des Comptes publics, Evid, 3, 4, 118, 252, etc. ; et App. p. 119, *Com. Pap.*, 1865, v. 10.

(3) *Ib.*, App., p. 119 ; *Com. Pap.*, 1865, v. 10.

aucun crédit n'a été alloué. Ceci laissait la porte ouverte à beaucoup d'abus et permettait à la Trésorerie de dépenser les fonds octroyés pour un service dans un but absolument différent, sans craindre d'être découverte ou censurée par le Parlement. Il arrivait parfois, cependant, que des dépenses étaient engagées, plus particulièrement en ce qui concerne l'Armée ou la Marine, d'une façon si insouciante et si extravagante qu'elles nécessitaient l'intervention spéciale du Parlement (1). Ainsi le compte de l'Amirauté, durant une séries d'années antérieures à **1831**, fut systématiquement détourné des affectations parlementaires (2).

Ce n'est qu'en **1832**, qu'un remède partiel fut apporté à ce mal, grâce à l'introduction d'une nouvelle forme de vérification : c'est celle sur laquelle nous allons maintenant porter notre attention.

Bill des comptes de la Marine.

B. — En **1832**, Sir James Graham, alors premier lord de l'Amirauté, introduisit à la Chambre des Communes un bill en vue d'établir une meilleure réglementation des comptes de la Marine. Le trait le plus remarquable de ce bill était une disposition qui autorisait les commissaires de la vérification des comptes (*commissioners of audit*) à examiner les comptes et pièces justificatives des dépenses de la Marine, en les rapprochant des crédits votés et des *estimates* pour le service de la Marine ; ils devaient ensuite faire un rapport annuel à la Chambre des Communes sur le résultat de cette comparaison.

(1) 3 Hatsell, pp. 209-211.
(2) Rapp. du Comité des Comptes publics, p. 119, *Com. Pap.*, 1865, v. 10.

Ce bill devint loi ; et conformément à ses dispositions, pour la première fois, les crédits des services de la Marine furent placés sous des chapitres distincts, ou branches de dépense, dans l'*Appropriation Act* annuel. Cette forme, sauf de légères modifications, a été observée depuis lors (1).

Extension aux comptes de l'armée.

En 1846, un nouvel act fut voté (9 et 10 Vict. c. 92) qui étendait cette méthode de vérification aux comptes des dépenses militaires aussi bien qu'à ceux de la Marine (2). En 1851, l'Act 14 et 15 Vict. c. 42 appliqua la vérification de l'imputation des crédits aux départements nouvellement créés du bureau des Bois et du bureau des Travaux Publics. En 1857, le comité des fonds publics recommanda que le système fût appliqué aux « comptes du revenu et de la dépense tenus à la Trésorerie, aux comptes des départements du revenu et aux divers comptes comprenant la dépense des crédits pour les services civils, y compris les crédits pour dépenses imprévues civiles » (3). En 1860, en vertu de l'Act 24 et 25 Vict. c. 93, la vérification de l'imputation des crédits (*appropriation audit*) fut étendue à la dépense des départements des douanes, du revenu intérieur et du *post office* ; en 1861, (conformément au rapport du comité des comptes publics de cette année) aux paiements faits sur le fonds des éventualités civiles (*civil contingencies fund*).

Extension plus grande de l'*appropriation audit*.

(1) Pour plus de détails sur ce changement, voir *Rep. Com Pub. Accts.* Evid., p. 1-4, etc. *Com., Pap.*, 1862, v. 11.
(2) *Ib.*, Evid, 227, *Com. Pap.*, 1865, v. 10.
(3) Rapport, p. 6 ; *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v, 9.

Il ne lui restait plus qu'à être appliqué aux dépenses diverses du service civil, (*miscellaneous civil service expenditure*) ce qui, après avoir été à plusieurs reprises demandé au gouvernement par le comité des comptes publics (1), eut enfin lieu en 1866, en vertu de l'*Exchequer and audit Departments Act*, 29 et 30 Vict. c. 39.

Avantages prévus.

Incontestablement, il est de la première importance que la vérification de l'imputation des crédits (*Appropriation audit*) soit étendue à chaque branche de la dépense publique, d'autant que les comptes financiers, qui sont présentés annuellement au Parlement, n'indiquent pas, jusqu'à présent, la relation précise qui existe entre les crédits et les dépenses de chaque service particulier; le Parlement n'a donc aucun moyen de voir les dépenses actuellement engagées sans crédit, s'il n'y a pas eu vérification de l'imputation des crédits.

Manière dont a lieu l'*appropriation audit*.

La vérification de l'imputation des crédits (*Appropriation audit*) est faite exclusivement par le département de l'Echiquier et de l'*Audit*, agissant de concert avec un fonctionnaire comptable du département dont les comptes sont en examen. Chaque compte est examiné pour le compte de la Chambre des Communes, suivant les règles prescrites par l'*Exchequer and Audit Act de 1866* (2).

(1) Voir rapport de 1862, p. III, et App., p. 2 : rapport de 1864, App. n[os] 3 et 4.

(2) Un amendement apporté à cet act, en 1884, 47 et 48 Vict. c. 62, sec. 14, définit la nature des documents qui constituent les pièces justificatives ou preuve de paiement, dans les cas de fonds accordés pour les services de l'Armée ou de la Marine, relatifs aux paiements des salaires, pensions, allocations.

L'objet de cette vérification et sa différence précise avec une simple vérification administrative ont été expliqués de la manière suivante :

Résultats obtenus.

La vérification de l'imputation des crédits (*Appropriation audit*) est destinée à établir quels paiements sont équitablement imputables sur un crédit parlementaire particulier. Elle détermine en conséquence : 1° si la dépense engagée est appuyée des pièces justificatives régulières ; 2° si elle a été autorisée par l'autorité compétente du département ; 3° si elle a été distinctement autorisée par le Parlement.

La vérification administrative est limitée aux deux premiers points ; au contraire, la vérification de l'imputation des crédits s'applique à toutes les trois (1). Par conséquent, chaque fois qu'un compte particulier doit, par ordre de la Trésorerie, être soumis à l'*Appropriation audit*, la simple vérification administrative à laquelle lesdits comptes peuvent avoir été soumis antérieurement, se trouve nécessairement englobée dans une enquête plus vaste (2).

Rapport à la Chambre des Communes

Quand les comptes de l'année financière écoulée, auxquels est appliqué l'*Appropriation audit*, ont été dûment examinés, le contrôleur et vérificateur-général est tenu d'inscrire le résultat de son examen dans des rapports destinés à renseigner la Chambre des

(1) Rapp. du Comité des Comptes publics, Evid. 262, App. pp. 142-147, *Com. Pap.*, 1865, v. 10. Pour plus de détails sur les devoirs imposés au contrôleur et vérificateur général en ce qui concerne l'*appropriation audit*, voyez *Com. Pap.*, 1876, v. 8, p. 141.

(2) Rapp. du Comité des Comptes publics, Evid. 24, 235, etc. ; *Com. Pap.*, 1865, v. 10.

Communes. Son rapport est tout d'abord envoyé à la Trésorerie, afin que ce département puisse interposer son autorité pour redresser les irrégularité signalées, et, aussi, afin que la Trésorerie, en transmettant ce rapport à la Chambre des Communes, puisse y joindre toutes les observations qu'elle juge nécessaires ; mais elle doit fournir, au préalable, au contrôleur-général copie de ces observations sous la forme d'une minute de la Trésorerie (1).

Le devoir du contrôleur et vérificateur-général est d'appeler, dans ses rapports, l'attention du Parlement sur chaque dérogation aux dispositions de l'*Appropriation Act* (2). Ces rapports ne doivent pas seulement faire mention des cas d'irrégularités positives de la part de l'un ou l'autre des départements d'Etat, dans la dépense des deniers publics placés entre leurs mains pour des motifs particuliers, mais aussi de tous les cas où, avec l'autorisation de la Trésorerie, les excédents de certains crédits ont été employés à couvrir les déficits d'autres chapitres, conformément aux dispositions des récents *Appropriation Acts*, qui permettent à la Trésorerie d'autoriser « temporairement » cette opération, sous réserve de l'approbation ultérieure du Parlement. Lorsqu'ils sont présentés au Parlement, on renvoie au comité des comptes publics les comptes d'appropriation des sommes allouées pour le service de l'année à

(1) Rapport (*Excheq. and Audit Bill*), Evid. 214-228 : *Com. Pap.*, 1866, v. 7 ; et voir *Appropriation Accts.*, 1868-9, *Com. Pap.*, 1870, v. 48.

(2) *Excheq. and Audit Act* de 1866, sec. 32 ; et premier rapport du Comité des Comptes publics, p. V, *Com. Pap.*, 1870, v. 10.

laquelle ils se réfèrent, en même temps que les rapports faits à ce sujet par le contrôleur et vérificateur-général et les observations de la Trésorerie.

Il nous reste à exposer maintenant les origines et les fonctions de la dernière autorité, grâce à laquelle le Parlement, et plus spécialement la Chambre des Communes, est à même d'exercer avec vigilance et succès son contrôle constitutionnel sur la dépense publique.

IV

Le comité permanent des comptes publics (*the standing committee on public accounts*).

Depuis la Révolution de 1688, la Chambre des Communes a exercé par ses propres comités le droit de contrôler la dépense publique ; quant à celui de vérifier les comptes publics, elle l'a exercé, soit par ses membres, soit par des personnes nommées par elle. L'institution de commissaires de vérification (*commissoners of audit*) devant être nommés par la Couronne sous l'autorité du Parlement, n'a, à aucun degré, diminué les pouvoirs des Communes à cet égard ; car « il reste dans la compétence de cette Chambre d'examiner et de corriger les abus qui se produisent dans les dépenses des revenus de la liste civile, aussi bien que dans toute autre branche du revenu public, toutes les fois qu'il semblera nécessaire à la sagesse de la Chambre d'en user ainsi » (1).

(1) *Com. Jour.*, v. 37, p. 763 ; Clode, *Mil. Forces*, chap. VII, XXIV.

En vue d'obtenir la collaboration de la Chambre des Communes dans la tâche importante des économies et des réformes, il a été d'usage pour le gouvernement de demander, de temps à autre, à la Chambre de nommer ce que l'on appelait des comités de finances (*finance committees*), avec pouvoir d'enquête sur les revenus et les dépenses du pays dans chaque branche du service public. Le premier exemple de la nomination d'un de ces comités remonte à l'administration de M. Pitt, en 1786. A partir de cette époque, des comités analogues, composés d'hommes choisis pour leurs talents et leur connaissance des questions financières, sans distinction de parti, mais comprenant quelques membres du ministère au pouvoir (1), furent nommés environ une fois tous les dix ans, jusqu'en 1828 ; à partir de ce moment, il faut attendre vingt années (jusqu'en 1848), avant que l'on procède à la nomination d'un comité de ce genre — si l'on excepte toutefois celui de 1834 qui n'eût à s'occuper que de la dépense militaire coloniale (2).

Comités de finances.

Le 22 février 1848, sur la motion du Chancelier de l'Echiquier, deux comités spéciaux (*select committees*) furent nommés, l'un pour la dépense militaire, l'autre avec la mission de faire une enquête sur la dépense des services divers (*miscellaneous services*). Le 18 février 1873, un comité spécial fut nommé sur la motion de M. Gladstone (Premier ministre), pour faire une enquête sur les réductions possibles dans la dépense des services civils.

(1) *Mir. Parl.*, 1828, pp. 199, 203.
(2) *Hans. D.*, v. 96, pp. 991, 1056.

Quoiqu'ils ne soient pas nettement secrets, ces comités, par cela même qu'ils sont appelés à recevoir du gouvernement des renseignements qu'il ne convient pas de divulguer à la généralité des membres du Parlement, ont été habituellement autorisés à conduire leurs enquêtes en secret et à exclure de la publicité toute disposition qu'il semblerait important de ne point révéler (1). En consentant à la nomination de ces comités, le gouvernement a eu soin de stipuler que leurs enquêtes devraient rester confinées dans les limites constitutionnelles, et que, en rapportant leur opinion sur les économies et sur les réformes à faire dans la dépense publique, ils ne devraient point empiéter sur les fonctions du gouvernement exécutif, seul responsable pour statuer sur le nombre d'hommes nécessaires pour l'armée et la marine ou pour toute autre branche du service public, afin d'en assurer efficacement la marche (2).

Avantages s'ils restent confinés dans leurs propres limites.

En 1845, ainsi que nous l'avons déjà vu, un comité départemental de la Trésorerie exprima, dans son rapport, l'avis qu'un contrôle efficace sur la dépense publique ne pouvait être assuré qu'autant que les comptes apurés seraient examinés par un comité de la Chambre des Communes (3). Mais cette recommandation n'eut point d'effet. C'est aux conseils du comité des Fonds publics que le pays est principalement redevable

Origine du comité des comptes publics.

(1) Peel, dans *Hans*, D. v. 96, pp. 1007, 1063.
(2) *Hans. D.*, v. 96, p. 1073 ; et v. 101, p. 713.
(3) *Ante*, p. 389.

de l'introduction de cette partie du système politique de l'Angleterre. Dans son rapport de 1857, ce comité fut d'avis que le principe de la vérification concomitante ou vérification des imputations (*appropriation audit*) fût étendu à tous les comptes du revenu public et de la dépense publique, auxquels il n'avait pas encore été appliqué ; que l'ensemble des comptes publics, définitivement apurés, fût présenté au Parlement avant la fin de l'année qui suivrait celle à laquelle ils se rapportent ; et que ces comptes apurés fussent soumis annuellement à la revision d'un comité de la Chambre des Communes (1).

Le 2 février 1860, une motion fut portée à la Chambre des Communes, malgré le gouvernement, d'après laquelle « il serait désirable de nommer chaque année un comité spécial, pour faire une enquête sur la dépense des divers services civils (*miscellaneous civil service*) de l'année précédente ; sur les payements imputés sur le fonds consolidé ; et sur ceux imputés au compte des revenus des bois, forêts et domaines ». Mais, sans doute, grâce à l'influence du gouvernement, aucun comité de ce genre ne fut nommé. Néanmoins, le 29 mars suivant, le gouvernement consentit à la nomination d'un comité dont les pouvoirs seraient limités à une enquête sur « la dépense pour les services divers (*miscellaneous services*) et à un rapport sur la possibilité d'y faire quelque réduction ». Ce comité fit, le 25 juillet, un rapport, demandant que ses pouvoirs fussent renouvelés à la prochaine session.

(1) Rapp. du Comité *on Pub. Moneys*, p. 6 ; *Com. Pap.*, 1857, sess. 2, v. 9.

Le 21 février 1861, à la Chambre des Communes, on demanda aux ministres s'ils avaient pris quelques mesures pour donner suite aux recommandations du comité des Fonds publics de 1857, tendant à ce que le principe de vérification fût appliqué aux dépenses diverses et qu'un comité des comptes publics fût nommé annuellement, etc.

Le Chancelier de l'Echiquier répondit que le gouvernement était disposé à consentir à la nomination d'un comité chargé de revoir, d'année en année, les comptes apurés de la dépense publique ; mais que, pour l'année présente, les dépenses de l'armée et de la marine pouvaient seules être soumises à un examen de cette nature : les dépenses diverses, en effet, n'avaient pas encore été soumises au système de la vérification.

Consentement donné par le gouvernement à la nomination d'un comité des comptes publics

Le 9 avril suivant, sur la motion du Chancelier de l'Echiquier, un comité spécial fut nommé pour l'examen, d'année en année, des comptes apurés de la dépense publique ; et le Chancelier fit connaître son intention de proposer que l'institution de ce comité eût un caractère permanent (1). Le 31 mars 1862, cette promesse fut remplie par la nomination d'un comité permanent, appelé « Comité des comptes publics », pour l'examen des comptes, indiquant l'affectation des crédits alloués par le Parlement pour faire face à la dépense publique. Il se composait de neuf

Le comité est nommé pour la première fois en 1861.

(1) *Hans. D.*, v. 162, pp. 313, 773 ; v. 165, p. 1027.

membres, puis de onze (en vertu d'une ordonnance du 28 mars 1870), qui devaient être désignés au commencement de chaque session ; le *quorum* était fixé à cinq. Le 3 avril, on inscrivit ces dispositions dans un *standing order* (règlement permanent).

Utilité de ce comité.

Ce comité a été défini par M. Gladstone : « une institution bien fondée sur les principes du gouvernement parlementaire », destinée « à compléter notre système de contrôle parlementaire sur les deniers publics » (1), et fournissant à la Chambre des Communes, par ses investigations, « la meilleure garantie que les comptes publics seront examinés et rendus régulièrement, rapidement et efficacement » (2).

La meilleure entente existe entre le gouvernement et ce comité ; et les travaux de ce dernier ont é[té in]variablement marqués au coin de la modération et de l'impartialité. Il est d'usage que le secrétaire et l'ex-secrétaire de la Trésorerie en soient tous deux membres (3). Le premier rapporte officiellement, à chaque session, les mesures qui ont été prises durant l'année écoulée, pour donner effet aux recommandations du comité. Si une recommandation particulière est reconnue impraticable ou inopportune, les raisons qui ont empêché son exécution sont exposées.

(1) *Hans. D.* v. 177, p. 456 ; v. 217, p. 1227 ; et voir l'article sur le Parlement et les deniers publics, *Quar. Rev.*, v. 141, p 224 ; second rapp. du Comité des Comptes publics, p. 21 ; *Com. Pap.*, 1863, v. 7.
(2) *Ib.*, v. 165, p. 1351.
(3) *Hans. D.*, v. 192, pp. 118, 134.

En ce qui concerne les recommandations de ce comité, il est d'usage que la Trésorerie formule son avis par des propositions particulières dans une minute, ou qu'elle demande au comité d'examiner à nouveau la question (1).

Choix de ses membres.

Un grand soin est apporté dans le choix des membres qui composent cet important comité. On avait d'abord proposé qu'ils fussent désignés par le comité de choix (*Committee of selection*) ; mais les membres de ce dernier comité déclinèrent cette responsabilité. Le comité est actuellement nommé par le gouvernement, de concert avec ceux des membres de la Chambre qui possèdent le plus d'autorité dans les questions financières (2). Ceci est conforme à l'usage qui dominait autrefois pour la nomination des comités de finances (3). Les mêmes personnes sont généralement désignées à chaque session pour faire partie du comité; jusqu'ici, le gouvernement s'est opposé avec succès à toute tentative faite pour en changer la composition (4). Le président est invariablement un membre privé de la Chambre, mais ce n'est pas invariablement un partisan du gouvernement.

Le comité des comptes publics présente une utilité très grande en ce qu'il soumet l'ensemble du revenu et de la dépense du pays au contrôle de la Chambre des

(1) Premier rapp. du Comité des Comptes publics, Evid. 982, *Com. Pap.*, 1870, v. 10.
(2) *Hans. D.*, v. 165, p. 1350.
(3) *Mir. of Parl.*, 1828, pp. 199, 203.
(4) *Hans. D.*, v. 166, pp. 330, 528 ; v. 169, p. 715.

Communes, en ce qu'il signale les abus qui se commettent dans l'administration des finances publiques et suggère les remèdes à y apporter ; enfin, en ce qu'il fait des recherches et expose à la Chambre son avis sur les litiges qui s'élèvent entre la Trésorerie et les départements ou les fonctionnaires chargés du recouvrement ou de la dépense des deniers publics (1).

(1) M. Disraeli, *Hans. D.*, v. 221, p. 621.

INDEX

A

B

C

D

Q

R

S

U

V

FIN

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.